HOUSE OF COMMONS
CANADA

C418

BUILDING AN EFFECTIVE NEW ROUND OF WTO NEGOTIATIONS: KEY ISSUES FOR CANADA

Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

Jean Augustine, M.P.
Chair

Mac Harb, M.P.
Chair
Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment

May 2002

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

102-07094/

BUILDING AN EFFECTIVE NEW ROUND OF WTO NEGOTIATIONS: KEY ISSUES FOR CANADA

Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade

Jean Augustine, M.P.
Chair

Mac Harb, M.P.
Chair
Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment

May 2002

STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

CHAIR

Jean Augustine

VICE-CHAIRS

Stockwell Day

Bernard Patry

MEMBERS

Sarkis Assadourian

Hon. George Baker

Aileen Carroll

Bill Casey

Rick Casson

John Duncan

John Harvard

Marlene Jennings

Stan Keyes

Francine Lalonde

Hon. Diane Marleau

Keith Martin

Pat O'Brien

Pierre Paquette

Svend Robinson

CLERK OF THE COMMITTEE

Stephen Knowles

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

James Lee
Gerald Schmitz

SUB-COMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, TRADE DISPUTES AND INVESTMENT

CHAIR

Mac Harb

MEMBERS

Bill Casey
Rick Casson
Mark Eyking
Pat O'Brien
Pierre Paquette
Svend Robinson
Bob Speller
Tony Valeri

OTHER MEMBERS WHO PARTICIPATED IN THE STUDY

Stéphane Bergeron
Bernard Bigras
Antoine Dubé
John Duncan
Ivan Grose
Francine Lalonde
Wendy Lill
Gary Lunn
Pat Martin
Yves Rocheleau

CLERK OF THE SUB-COMMITTEE

Mike MacPherson

FROM THE RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT

Peter Berg
Michael Holden
Jay Sinha

ACKNOWLEDGEMENTS

The Sub-Committee's work would not have been possible without the excellent cooperation and insight of the witnesses and government officials who appeared before it. We were also extremely well served by our excellent staff, including our clerk, Mike MacPherson and the research team of Peter Berg, Michael Holden and Jay Sinha. To all these we express our appreciation.

Mac Harb, M.P.
Sub-Committee Chair

THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee established a sub-committee and assigned it the responsibility of an in-depth study for the Assessment of WTO negotiating issues from a Canadian perspective.

TABLE OF CONTENTS

LIST OF RECOMMENDATIONS xiii

INTRODUCTION 1

THE WTO AND ITS BENEFITS 5

A. Brief History of the WTO 5

B. Benefits of Trade Liberalization 7

C. Growth in World Trade 9

D. Importance of Trade Liberalization to Canada 10

KEY WTO NEGOTIATING ISSUES 12

TRADE AND DEVELOPMENT 12

A. Background 12

1. The Relationship Between Trade Liberalization and Development 12

2. Development Issues at the WTO 13

B. The Doha Development Agenda 14

1. Major Development Issues in the Doha Declaration 15

(a) Market Access 15

(b) Special and Differential Treatment 18

(c) Trade-Related Technical Assistance 19

(d) TRIPS and Public Health 20

C. Special Considerations for Least-Developed Countries (LDCs) 22

1. Tariff-Free, Quota-Free Market Access 23

DISPUTE SETTLEMENT 29

A. Background 29

B. Key Issues Surrounding the Dispute Settlement Mechanism 31

1. Compensation vs. Retaliation as a Response to Panel Reports 31

2. Clarifying the Guidelines Governing Implementation of WTO Rulings 33

3. Consultation vs. Litigation 35

4. Panel and Appellate Body Composition and Procedures 36

5. Transparency and Accessibility 38

6. Participation by Developing Countries 41

ANTI-DUMPING, SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES 42

A. Background 42

B. Developments at Doha 43

C. The Canadian Perspective 43

AGRICULTURE 44

A. The Insanity of Agricultural Protection 44

B. Previous WTO Action on Agriculture 45

C. Doha and Agriculture 47

D. Key Issues from a Canadian Perspective 49

1. Removal of Export Subsidies 50

2. Large-Scale Reduction in Domestic Support 51

3. Market Access 52

4. Food Safety 55

SERVICES 56

A. Background 56

B. The WTO and Services 56

C. Views on the Canadian Position on Services 57

CULTURE 59

INVESTMENT AND COMPETITION POLICY 61

A. Investment 61

1. The Importance of Investment and Investor Protection 61

2. The WTO and Investment 62

3. Developing a Canadian Position 63

B. Competition Policy 65

TRADE AND ENVIRONMENT 66

A. Background 66

B. Developments at Doha 68

1. New Negotiations 69

(a) Multilateral Environmental Agreements 69

(b) Trade in Environmental Goods and Services 71

2. Ongoing Environmental Discussions 74

(a) Environmental Labelling Requirements 74

(b) Identification of "Win-Win" Scenarios 74

3. Environmental Concerns in Other Aspects of the Doha Declaration 75

TRANSPARENCY AND OUTREACH 76

A. Background 76

B. Conflicting Views on the External Transparency Issue 77

C. Parliamentary Involvement 78

D. Internal Transparency and Effective WTO Decision Making 80

A FINAL WORD 82

APPENDIX A — DESCRIPTION OF THE DISPUTE SETTLEMENT PROCESS 83

APPENDIX B — LIST OF WITNESSES 87

APPENDIX C — LIST OF BRIEFS 93

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE 95

DISSENTING OPINION — BLOC QUÉBÉCOIS 97

DISSENTING OPINION — NEW DEMOCRATIC PARTY 99

MINUTES OF PROCEEDINGS 101

LIST OF RECOMMENDATIONS

INDUSTRIAL TARIFFS

Recommendation 1:

That the Government of Canada work aggressively within the WTO to achieve measurable progress towards the reduction and/or elimination of remaining industrial tariffs.

TRADE AND DEVELOPMENT

Recommendation 2:

That Canada thoroughly assess the existing proposal to include a "development box" in the WTO Agreement on Agriculture, and make its findings public.

Recommendation 3:

That Canada assume a leadership role in promoting access for developing countries to the markets of the developed world. To that end, Canada should make unilateral concessions in improving access to the Canadian market for products originating in these countries. The federal government should also explore the need to provide transitional assistance to the domestic industries and/or workers affected by this measure.

Recommendation 4:

That the federal government energetically support special and differential treatment provisions for developing countries that provide those countries with a more flexible timeframe for implementing WTO agreements. In negotiating this position at the WTO, Canada should also seek clear and equitable rules for how such an entitlement is determined in order that countries not qualify for special treatment in cases where it is not warranted.

Recommendation 5:

That the federal government take a leading-edge role in providing trade-related technical assistance to developing countries. With a view to finding the most effective way to do so, the federal government should also commit to increasing its contribution to capacity-building programs.

Recommendation 6:

That Canada continue to promote its position at the WTO that calls for any modification of the existing compulsory licensing arrangement to not restrict developing countries without access to appropriate manufacturing capacity from importing generic medications in the event of public health emergencies. Canada should also promote the establishment of a dedicated international fund to help developing countries without access to such generic drugs to purchase them.

Recommendation 7:

That the Government of Canada unilaterally eliminate all remaining tariff and quota restrictions on imports from least-developed countries, save those on supply-managed agricultural products. In implementing this initiative, the federal government should do its utmost to discourage the transhipment of goods from countries remaining under quota restraint. The market access undertaking should be completed as soon as possible and certainly not later than December 31, 2002.

Recommendation 8:

That, given the reality that the bulk of the economic costs associated with the Government of Canada's proposal to provide full market access to least-developed countries will be borne disproportionately by a limited number of industries, the federal government establish a transitional assistance program for those industries affected and/or for their workers.

DISPUTE SETTLEMENT

Recommendation 9:

That the Government of Canada actively seek the support of other WTO Members for revising the Dispute Settlement Understanding to make compensation mandatory if compensation is requested by the aggrieved Member in lieu of authorization to suspend equivalent concessions, in

instances of non-compliance with panel decisions. Non-conforming anti-dumping and countervailing duties should have to be completely refunded.

Recommendation 10:

That the federal government seek WTO consensus on clarifying the guidelines governing implementation of WTO rulings. In particular, the Government of Canada should urge Members to support DSU revisions that would expand the scope of arbitration under Article 21.3, and that would clarify the relationship between Articles 21.5 and 22 to resolve the ongoing sequencing problems.

Recommendation 11:

That, to improve the effectiveness of the WTO dispute settlement system, the Government of Canada actively encourage other WTO Members to implement an aggressive internal mediation process within the WTO to resolve disputes at an early stage in the process. Failing this, access to outside mediation should be explored.

Recommendation 12:

That the federal government urge WTO Members to review the composition of panels and the Appellate Body, as well as the need for rules of evidence and dissenting opinions. Furthermore, a remand authority for the Appellate Body should be considered to assist in the correction of errors made by panels.

Recommendation 13:

That, in order to enhance the transparency of the WTO's dispute settlement system, the federal government activate an aggressive campaign to achieve consensus among WTO Members to open WTO dispute settlement proceedings to the public and to require that all Members make their submissions to WTO dispute settlement panels public.

Recommendation 14:

That the Government of Canada push for a formal WTO procedure for the submission of amicus curiae briefs, but that their consideration and acceptance be at the sole discretion of the relevant panel or the Appellate Body.

ANTI-DUMPING, SUBSIDIES AND COUNTERVAIL MEASURES

Recommendation 15:

That the federal government seek a thorough clarification and strengthening of the WTO's trade remedy rules, with the stated objective of curbing the disturbing rise in protectionist abuses. Special focus should be placed on reforming current WTO anti-dumping rules to impose fundamental constraints on trade protectionism.

Recommendation 16:

That the Government of Canada undertake a thorough examination of its own anti-dumping rules, including any required changes stemming from the outcome of the WTO negotiations.

AGRICULTURE

Recommendation 17:

That the federal government seek WTO consensus to have the WTO Agreement on Agriculture stipulate that export subsidies in agriculture be immediately eliminated. The government should encourage the WTO to examine countries' use of export credits, export promotion activity and food aid to ensure that these do not embody any subsidy component.

Recommendation 18:

That the WTO Agreement on Agriculture be altered to dramatically restrict the provision by Members of production- or trade-distorting domestic support. In this reform effort, serious consideration should be given to establishing maximum limits on support that distorts production or trade; eliminating the blue box category of domestic subsidies and clarifying green box support programs to ensure that they have no production- or trade-distorting effects.

Recommendation 19:

That, in an effort to improve market access as part of the WTO's negotiations on agriculture, the Government of Canada advocate the establishment of a product-specific minimum access requirement of 5% using the most recently available consumption period as a base period. Clear and binding rules should govern the administration of the tariff rate quotas. Moreover, all in-quota tariffs should be abolished and those not

protecting a tariff rate quota markedly reduced. A negotiated phase-in of import access level increases should also be implemented in parallel with the implementation and enforcement of new market access rules.

SERVICES

Recommendation 20:

That the federal government undertake, and render public, an examination of the impact of Canada's existing commitments under the GATS on the effective provision by Canadian governments of health, education and social services and on the Canadian regulatory structure affecting them. This study should be updated once the WTO negotiations on services are nearing completion.

CULTURE

Recommendation 21:

That the Government of Canada ensure its ability to preserve and promote cultural diversity by accelerating its efforts to achieve the desired New International Instrument on Cultural Diversity.

INVESTMENT AND COMPETITION POLICY

Recommendation 22:

That the Government of Canada diligently strive to attain WTO consensus on the importance of creating a comprehensive international agreement to protect investment. Investor-state provisions should be excluded from the agreement.

TRADE AND ENVIRONMENT

Recommendation 23:

That the federal government urgently examine recent environment-related decisions at the WTO Appellate Body in an effort to determine the extent to which WTO case law has evolved and whether or not there is a pressing

need for negotiations on the relationship between the trade obligations contained in Multilateral Environmental Agreements and existing WTO rules.

Recommendation 24:

That Canada actively pursue at the WTO, the reduction of barriers to trade in the environmental goods and services industry. In negotiating this position at the WTO, Canada should also be mindful of the potential limitations that barriers to trade in services may have on the ability of Canadian firms to offer product support and after-sales services for their environmental products.

Recommendation 25:

That to eliminate ambiguity on the subject of bulk water exports, the federal government conclusively demonstrate to Canadians its legal understanding of how the Doha negotiating mandate does not compromise its position that no such export from Canada is permitted. Furthermore, Canadian negotiators should ensure that no ambiguity exists on Canada's position on this subject during the forthcoming round of trade negotiations. Finally, upon the conclusion of the negotiations, the federal government should provide to all Canadians its legal interpretation of any negotiated agreement in order to minimize any further misunderstandings.

TRANSPARENCY AND OUTREACH

Recommendation 26:

That the Government of Canada actively and with renewed urgency continue its efforts to achieve WTO consensus on the establishment of a permanent WTO parliamentary mechanism to provide closer association of Members of Parliaments and elected officials with the work of the WTO, and in connecting the WTO with citizens and the global public. Issues to be addressed in designing such a mechanism include: how to structure and finance the organization; how to determine representation; and how to define its institutional links with the WTO.

Recommendation 27:

That the Government of Canada revisit this Sub-Committee's Recommendation 14 contained in its June 2001 report on Canada-Europe Economic Relations (*Crossing The Atlantic: Expanding The Economic Relationship Between Canada And Europe*) and work together with like-

minded countries to encourage the WTO to craft and employ more formal, efficient and effective decision-making procedures within its organization. Separate procedures should be developed to cover both administrative (i.e., process) decisions and those involving trade issues.

Recommendation 28:

That the federal government propose to WTO Members that the International Labour Organization and the United Nations Environment Programme be allowed to contribute their specialized expertise to the negotiating process.

A FINAL WORD

Recommendation 29:

That the Government of Canada promote the injection of clauses within WTO agreements that would tie countries' access to the benefits from WTO membership to proven respect for democratic rights.

BUILDING AN EFFECTIVE NEW ROUND OF WTO NEGOTIATIONS: KEY ISSUES FOR CANADA

INTRODUCTION

On November 9, 2001, ministers of the World Trade Organization (WTO) converged on Doha, Qatar for the Fourth WTO Ministerial Conference. Five days later, they emerged with an approved work program. The centrepiece of this work program is the *Doha Ministerial Declaration*, a fifty-three paragraph document that elaborates on the objectives and timetables for trade negotiations and the ongoing mandate for further study of specific topics relating to trade.

After the failure of the 1999 WTO Ministerial Conference in Seattle,[1] achieving success at Doha was critical to putting the agenda of global trade liberalization back on track. That trade ministers from 142 countries were able to attain consensus on the agenda for a broad and significant new round of trade negotiations speaks volumes about the recognition that the benefits of a more effective rules-based trading system are real and that narrow, domestic interests needed to give way to the requirements of the wider international community.

The Doha Development Agenda, as the new round of trade negotiations has been called, represents a departure from the structure of previous rounds. Apart from a few economic sectors such as agriculture and textile production, the trade liberalization agenda is largely finished. The Sub-Committee heard that, albeit with a few key exceptions, most tariffs in industrialized countries are already relatively low — in the range of 2-5%. The emphasis of this round of WTO negotiations is more heavily focused on market access, procedure and the elimination of non-tariff barriers to trade.

Testifying before the Sub-Committee, Bill Dymond (Executive Director, Centre for Trade Policy and Law, Carleton University) highlighted four key differences between the current round of trade negotiations and previous rounds.

- The current round is a mixture of negotiations and work programs. Previous rounds focused exclusively on negotiations.

---

[1] In a December 2001 presentation to the House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Don Stephenson (Director General, Trade Policy Bureau II, Department of Foreign Affairs and International Trade) attributed this failure to three underlying factors: the lack of support of developing countries, the lack of consensus among developed countries (largely the United States and the European Union) on the agenda for the negotiations and the absence of U.S. leadership. In the run-up to the Doha Conference, all three of these issues were resolved satisfactorily with the assistance of an effective and transparent preparatory process and U.S. leadership on certain key points (e.g., anti-dumping, TRIPS and health).

- While previous rounds focused on trade liberalization, the current round concentrates on trade regulation (i.e., defining the interface between the private-sector economy and national and global governance). With a few exceptions, this round is not about breaking down barriers to trade.

- Developing countries now have the clout to dictate the shape of negotiations and will demand meaningful results on key issues of concern such as barriers to trade in clothing, textiles and agriculture.

- The Doha Declaration places significant emphasis on technical assistance. Ten of the fifty-three paragraphs of the Declaration focus on this aspect of development concerns.

A number of factors allowed for a successful launch of a new round of trade negotiations at Doha. Witnesses appearing before the Sub-Committee pointed to better organization, a larger role played by developing countries and improved transparency as all providing a greater sense of legitimacy to the discussions. Bill Dymond stressed that given the failure to reach a negotiating consensus at Seattle, there was a fear shared by WTO Member countries that a second successive letdown could undermine the legitimacy of the organization. Other witnesses, such as the Canadian Centre for Policy Alternatives suggested that the changing economic climate since the September 11th terrorist attacks in the United States, and the location of the meetings, also contributed by marginalizing mass demonstrations.

Also instrumental in the success at Doha was a key series of compromises between the U.S. and the European Union (EU). Standoffs on several negotiating topics, including agriculture and the environment, were resolved, allowing for a consensus to be realized. The willingness to compromise in the interests of furthering the trade liberalization agenda was heralded as evidence of the conviction both parties felt in the value of WTO trade discussions. This willingness had not been present at the Seattle Ministerial meeting.

The negotiating process arising out of Doha will assume the form of a "single undertaking." Individual points of negotiation cannot be ratified by WTO Members until an agreement is reached on every topic. However, agreements reached at an early stage can be implemented on a provisional basis.

The WTO has set an ambitious deadline for completing this round of negotiations. Most negotiations under the work program are to be concluded by January 2005, with the exception of the discussions on the Dispute Settlement Understanding (DSU), which will finish by the end of May 2003. Several witnesses maintained that the 2005 deadline would likely prove to be overly optimistic. Peter Clark (President, Grey, Clark, Shih and Associates Limited), for example, surmised that negotiations were more likely to approach eight years rather than the four or five currently expected.

However, Sergio Marchi (Permanent Representative and Ambassador of Canada to the Office of the United Nations and to the World Trade Organization) was more optimistic that trade negotiations could be completed by the 2005 deadline, pointing to the progress already made to date: Mexico has been chosen as the site for the next Ministerial Conference in 2003; the core elements of a lean and efficient negotiating structure and process have been agreed to by the new Trade Negotiating Committee; and a global trust fund for trade-related technical assistance and capacity building has been established. Improving technical assistance at the outset of negotiations will help quicken the pace of negotiations further down the road.

As outlined in the Doha Declaration, the work program and agenda for negotiations will cover a wide range of issues. Although some negotiating topics deal directly with trade liberalization through tariff reduction, much of the Declaration focuses on non-tariff trade-related concerns. With a view to better understanding the position of Canadians on these issues, and to contribute to the formation of government policy in this area, the Sub-Committee examined a number of the major discussion points outlined in the Declaration.

First, the new round of negotiations has been appropriately tagged as the Doha Development Agenda. With three quarters of the Declaration enshrining principles or directly addressing the interests of developing countries, these nations have, for the first time, been placed at the centre of WTO negotiations. Contained in the Declaration is a package of measures designed to help these countries profit from the global trading system and adapt to WTO rules at a pace that is tailored to their requirements and with the help of technical assistance and capacity-building support. Adoption of this development focus will contribute to international efforts aimed at lowering poverty and aid in the generation of domestic political support for the WTO.

Negotiations to enhance and clarify the WTO's dispute settlement mechanism on an expedited timetable (May 2003) were also launched. Apart from streamlining procedures and boosting the transparency of dispute settlement activity, the new round of talks will tackle the critical issue of non-compliance with WTO decisions and, hopefully, find positive alternatives to the current emphasis on retaliatory solutions.

Third, WTO trade ministers committed to negotiations aimed at clarifying and tightening the rules on anti-dumping, subsidies and countervailing measures. As recent trade developments in softwood lumber, steel and other commodities can certainly attest to, Canada has much to gain from a concerted effort to restrain the overtly protectionist use of trade remedies.

A key element of the WTO Ministerial Declaration was the attainment of an agreement to lower agriculture protection. WTO Members agreed to work towards a phase-out of export subsidies, large declines in trade-distorting domestic support, and improved market access. These elements coincided with those contained in the initial Canadian negotiating position.

Fifth, Doha resulted in an agreement on clear timelines for negotiations on services. Canada's service exporters need to expand their reach in the world marketplace, and improvement in the General Agreement on Trade in Services (GATS) would be helpful.

Obtaining multilateral agreements in the areas of investment and competition policy continues to be an important Canadian priority. Considerable effort, however, will be required between now and the 2003 Ministerial Conference to obtain WTO Member consensus for additional action.

Seventh, the WTO has launched negotiations on certain selected trade and environment issues (linkage between multilateral environmental agreements and WTO rules; environmentally friendly goods and services), while designating others (labelling rules, the use of precaution) for discussion at the Committee on Trade and the Environment.

Finally, a commitment was reached to make the WTO more transparent and open, and to undertake more effective outreach campaigns to the public, non-governmental organizations (NGO) and parliamentarians.

The Sub-Committee invited the participation of witnesses and stakeholders at its meetings in order to better understand Canadians' perspectives on these issues and on the new round of trade negotiations in general. The resulting report, which follows the extensive June 1999 House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade report on the WTO, begins with a broad history and overview of the WTO. It outlines the benefits that can result from a rules-based, liberalized trade environment worldwide and the importance of WTO agreements to Canada in particular. Following that background discussion, each of the eight major trade-related issues denoted above will be discussed in turn.

THE WTO AND ITS BENEFITS

The World Trade Organization (WTO) is an international body of Member countries working towards the common goal of enhancing international trade. It does this in three ways: by negotiating the reduction/elimination of barriers to trade such as tariffs and customs duties; by establishing a commonly agreed upon set of rules of trade and conduct; and by providing a venue for trade-related grievances and a dispute-resolution mechanism.

All three of these facets of the WTO's mandate are critical to the pursuit of secure, more liberalized trade. Rules and a common set of definitions are necessary in order to negotiate tariff reductions and to ensure clarity on points of negotiation. In turn, these rules and agreements would be of little value without some ability to enforce them.

Members of the WTO pursue their mutual goal of free, rules-based trade in stages, through "rounds" of negotiations. Agreements at these negotiations are reached through a fundamentally democratic, consensus-driven process; no official WTO agreement may be reached without the approval of all parties. As such, while compromise remains the very nature of the negotiating process, member nations can effectively end discussions on certain topics by their refusal to participate on those points.

Membership in the WTO, and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) before it, has increased significantly since the first Agreement was signed in 1948. From an original base of 23 nations, there are now 144 Member countries in the WTO. These countries span the global economic and political spectrum, in some cases sharing little in common other than the recognition of the benefits to eliminating the barriers to the free exchange of goods and services. The most recent additions to the WTO include China, Chinese Taipei, Lithuania and Moldova. A number of other countries are seeking entrance into the organization. New accession requests in 2001 included Yugoslavia, the Bahamas, Tajikistan, Syria and Libya.

A. Brief History of the WTO

As mentioned above, the WTO and its predecessor organization, GATT, have been in existence since 1948. However, the first attempt to set up an international body to oversee trade was two years earlier. The International Trade Organization (ITO) was envisioned to be a specialized agency of the United Nations, administering not only trade regulations, but rules for investment, employment and business practices as well.

While the ITO was still in the discussion stages, 23 of its 50 initial signatories began to negotiate a deal on reducing trade tariffs. An agreement to eliminate or lower 45,000 tariffs, affecting about one-fifth of world trade, was reached in 1947. Recognizing

that rules were necessary to protect these negotiated concessions, participants adopted a number of trade regulations from the draft ITO charter, anticipating that the charter would eventually be ratified.

This early combination of tariff concessions and trade rules became known as the GATT. It came into being in January 1948 and its 23 original signatories became the founding members.

However, the ITO was never implemented. Although a charter was agreed to at the United Nations, it was not ratified in a number of national legislatures, most notably in the U.S. As a result, without the regulations of the ITO to back it up, GATT became both an international agreement and a provisional organization to support that agreement.

This situation ended in 1994 when the WTO was created at the conclusion of the Uruguay Round of trade negotiations. The WTO became a permanent legally ratified international organization, supplanting that role of the GATT. The GATT still exists, but solely in the form of an evolving agreement on tariffs and trade.

As membership in the organization has grown and the range of issues discussed has increased, negotiations have become increasingly complex. Between 1946 and 1961, there were five rounds of trade negotiations, all focusing exclusively on the reduction or elimination of tariffs. None of these rounds took longer than one year to complete.

Table 1 - GATT Trade Rounds

Year	Place/name	Subjects covered	Countries Participating
1947	Geneva	Tariffs	23
1949	Annecy	Tariffs	13
1951	Torquay	Tariffs	38
1956	Geneva	Tariffs	26
1960-1961	Geneva Dillon Round	Tariffs	26
1964-1967	Geneva Kennedy Round	Tariffs and anti-dumping measures	62
1973-1979	Geneva Tokyo Round	Tariffs, non-tariff measures, "framework" agreements	102
1986-1994	Geneva Uruguay Round	Tariffs, non-tariff measures, rules, services, intellectual property, dispute settlement, textiles, agriculture, creation of WTO, etc	123

Source: WTO

Subsequent rounds, however, became more complex as discussions branched out into other aspects of trade and trade rules. In addition to further tariff reductions, the Kennedy Round, from 1964-67, opened discussions on anti-dumping measures. The 1973-79 Tokyo Round brought even more issues to the table, including emergency import measures (safeguards), the treatment of subsidies, and countervailing measures.

The most recent (Uruguay) round of WTO negotiations began in 1986 with an ambitious agenda, one that covered virtually all outstanding trade policy issues.[2] Fifteen subjects were on the original agenda including tariffs, non-tariff barriers, intellectual property, agriculture, dispute settlement, services and investment. Negotiations took nearly twice as long to complete as originally intended, but an agreement was finally reached in 1994, although not all issues were addressed to the satisfaction of all parties.

B. Benefits of Trade Liberalization

The work of the WTO in establishing a free, secure and fair multilateral trading environment offers numerous benefits worldwide. The most basic of these is improved market access. By working to eliminate the barriers that restrict the free flow of products to market, the WTO benefits producers and consumers alike. Producers gain competitive access not only to new markets for their final products, but to new suppliers of inputs as well. Incomes rise as a result, and employment is created. Consumers also benefit through lower retail prices for imported goods and through the availability of a wider range of products and services.

Enhanced market access is complemented by the creation of a protected and secure trade environment. By providing a rules-based setting for trade and a venue for binding dispute settlement, the WTO works to ensure that Member countries abide by their agreements and not engage in illegal trading activity, such as discriminating against foreign competitors, unfairly subsidizing production or dumping goods in a foreign market.[3] Recent WTO negotiations have also worked to clarify other trade-related concerns, including intellectual property and patent protection, rules of origin, rules for the valuation of goods at customs, and a number of others.

Notwithstanding their pursuit of liberalized trade, WTO Members have retained the right to protect domestic industries they either view as being grievously threatened by outside competition or do not wish to open to free trade. For example, if a surge in imports is found to be causing severe damage to a domestic industry, countries are permitted to restrict imports on a temporary basis. In the case of the General Agreement on Trade in Services (GATS), members agreed that each country would be free to choose which service industries it would open to foreign suppliers. No market access would be allowed unless explicitly permitted. This has allowed countries like Canada to protect their culture, health, education, and other public service industries.

In addition to providing a forum to negotiate freer trade in a rules-based environment, the WTO also functions as an independent arbitrator in the event of a trade dispute between Member countries. This role of the organization is a critical instrument in the implementation of any agreement. An unbiased dispute-resolution mechanism

---

[2] WTO Web site.

[3] Dumping refers to selling a product in an export market for less than the cost of production or less than the price in the domestic market.

ensures that Member countries abide by their commitments and perhaps more importantly, offers protection for small countries against larger ones. Without an objective third-party arbitrator, a trade dispute between two countries of unequal economic power would be unlikely to result in a fair and equitable solution.

In that context, it is important to highlight that the benefits of increased global trade and economic integration have not accrued exclusively to wealthy countries. Lower barriers to trade open the rich markets of the industrialized world to developing countries, allowing them to extract the benefit of their comparative advantages without exposing them to the risks of unequal economic bargaining power.

Indeed, the decline in tariff levels on manufactured goods in the developed world has contributed to a boom in manufacturing exports from developing countries in recent years, particularly in labour-intensive industries. According to a study by the World Bank, in 1980, minerals accounted for over half of all developing-country exports, 25% were manufactured goods and the remainder were agricultural products. By 1998, however, manufactured goods accounted for a full 80% of total exports from developing countries.[4]

However, while trade liberalization has provided some benefits to poorer countries, significant challenges remain. Tariffs between developed countries have fallen much more quickly than between developing countries and more quickly than between the two groupings. The same World Bank study estimated that three-quarters of the gains from further liberalization of manufacturing trade would accrue to developing countries. These issues will be discussed in greater detail further below.

As a final yet critical point, many of the witnesses that appeared before the Sub-Committee implied that one cannot afford to be complacent about the progress that has been made in the area of tariff reduction. As Clifford Sosnow (Member, Canadian Chamber of Commerce) outlined to the Sub-Committee, Canadian businesses continue to face sizeable tariffs in certain economic sectors and countries. For example, Brazil imposes a 34% tariff on Canadian telecommunications equipment and Japan levies tariffs in a range of 23% to 28% on our exports of canola. Mr. Sosnow also advocated the elimination of "nuisance tariffs" (of roughly 1%) that continue to add costs to Canadian firms while being of marginal utility. The Sub-Committee supports the position that tariff reduction should be given urgent attention and recommends:

Recommendation 1:

That the Government of Canada work aggressively within the WTO to achieve measurable progress towards the reduction and/or elimination of remaining industrial tariffs.

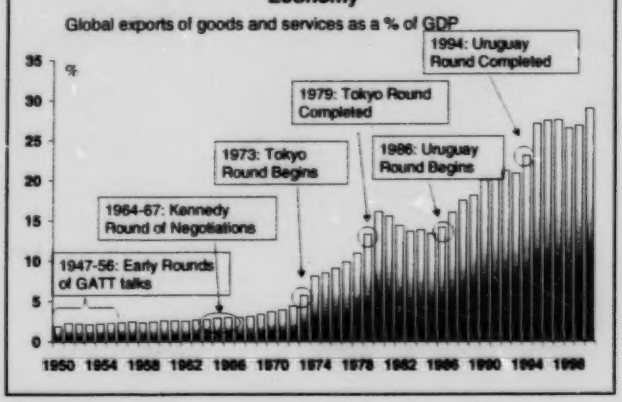
---

[4] *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, 2002.

C. Growth in World Trade

Reducing barriers to trade and erecting a rules-based mechanism to govern that trade has been a long and gradual process. Although the forthcoming round of negotiations points to the fact that a more liberalized trading environment is still a work in progress, the gains made as a result of previous negotiations are clear. GATT and the WTO have contributed to an explosion in world exports in the past 50 years.

Chart 1 - The Growing Importance of Exports to the Global Economy



Source : WTO

In 1950, exports of goods and services worldwide were valued at approximately $94 billion, equivalent to about 1.9% of global GDP that year. As GATT agreements began to reduce or eliminate tariffs and other barriers to trade, the exchange of goods and services became easier and trade increased. By the conclusion of the Kennedy Round of GATT negotiations, exports represented 3.0% of global GDP.

Aided by high energy prices lifting the value of petroleum exports, international trade exploded in the 1970s. By 1980, exports accounted for 16.1% of world economic production. As energy prices fell in the early 1980s, this proportion dropped off, picking up again in 1986, the year that Uruguay Round negotiations got underway. Since that time, world export growth has been tremendous. From 1986 to 2000, international sales of goods and services have nearly tripled and now represent 29% of total world economic production.

D. Importance of Trade Liberalization to Canada

Canada is the sixth largest exporting country in the world. Canadian businesses sold about $277 billion in goods and services abroad in 2000, only slightly less than France and the U.K., whose economies are each about twice the size of Canada's.

Table 2 - World Leading Exporters and Importers - 2000

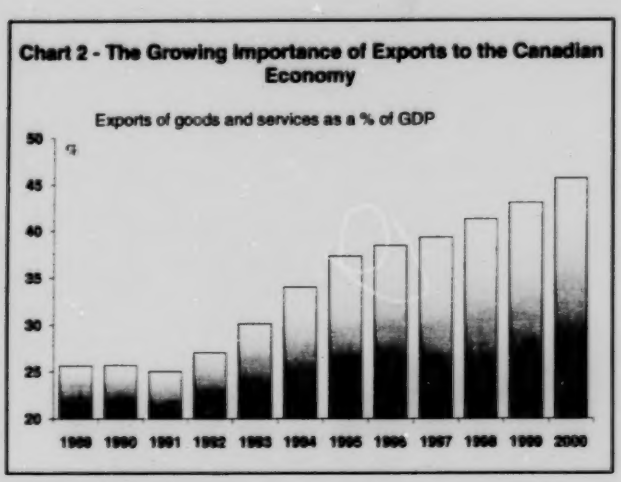
	Exports			Imports	
Country	Value $billions	Share %	Country	Value $billions	Share %
United States	781.1	12.3	United States	1257.6	18.9
Germany	551.5	8.7	Germany	502.8	7.5
Japan	479.2	7.5	Japan	379.5	5.7
France	298.1	4.7	United Kingdom	337	5.1
United Kingdom	284.1	4.5	France	305.4	4.6
Canada	276.6	4.3	Canada	244.8	3.7
China	249.3	3.9	Italy	236.5	3.5
Italy	237.8	3.7	China	225.1	3.4
Netherlands	212.5	3.3	Hong Kong	214.2	3.2
Hong Kong	202.4	3.2	Netherlands	198	3

Source: WTO

Considering its small size relative to the other G-7 countries, a significant proportion of Canada's economic production is geared towards the export market. Exports of goods and services accounted for 46% of national GDP in 2000, making Canada by far the most export-oriented of the leading world economies. By comparison, the next most export-oriented of the G-7 countries is Germany, where exports are equivalent to about 30% of GDP.

Because its economy is so geared towards sales abroad, reliable, secure access to world markets is critical to Canada's economic growth and prosperity. Lower barriers to trade allow domestic producers to penetrate new markets, take advantage of new supply chains and spark employment growth. Indeed, according to the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), one in three jobs in Canada today is supported by trade.

Chart 2 - The Growing Importance of Exports to the Canadian Economy



Source : Statistics Canada

Canada's reliance on exports to fuel economic growth has been increasing with time. From 1991 to 2000, merchandise exports have risen by 183%. Although this increase has not been evenly distributed across the country, all provinces have seen considerable growth in trade over that period. Merchandise exports more than doubled in all ten provinces, while the nation's growth leader, P.E.I, saw exports more than quadruple.

A study by DFAIT shows that recent trade liberalization efforts have played a significant role in Canada's rapid export growth.[5] As such, Canada has been a strong supporter of negotiations at the WTO and continues to push for further trade liberalization in order to further spark exports and economic growth.

In addition to the economic stimulus provided by enhancing Canada's trading relationship, the WTO system of agreements provides Canada with other benefits as well. It forms the foundation of Canada's international trading policy and effectively constitutes Canada's trading relationship with the EU, Japan and numerous emerging markets worldwide.[6]

Most importantly, given Canada's small size relative to the U.S. and the EU, a rules-based system of international trade is critical to ensure that larger economic powers do not abuse their superior negotiating positions to extract preferable agreements in the

---

5 Department of Foreign Affairs and International Trade, *Accounting for Canadian Export Growth: 1983-1997*, 1998.

6 Department of Foreign Affairs and International Trade, *Canada's objectives for the fourth WTO ministerial conference*, October 24, 2001.

event of a dispute. This provides security for Canadian businesses trading and investing abroad. Indeed, Canada owes much of its economic growth and prosperity to the multilateral framework of rules that facilitate access to growing world markets.

KEY WTO NEGOTIATING ISSUES

TRADE AND DEVELOPMENT

A. Background

1. The Relationship Between Trade Liberalization and Development

Reducing barriers to trade and establishing a framework to better integrate domestic industries in the global market has been shown to enhance prosperity in poor countries. Trade liberalization allows goods that can be produced more cheaply in the developing world to be sold abroad at competitive prices. This ability to penetrate world markets increases production in developing countries, which in turn contributes to higher employment and economic growth.

The Sub-Committee heard that trade in general, and the WTO in particular, have been critical for the economic growth of developing countries. Jack Mintz (President and CEO, C.D. Howe Institute) testified that trade policy and access to markets is a vital aid program. He highlighted three specific aspects of the trade liberalization agenda that have contributed to economic growth in the developing world: access to developed-country markets through the various trade liberalization agreements; access to foreign investment, helpful for capacity building/productivity in these countries; and access to vital technology/machinery and management.

Trade liberalization agreements, and the improved economic opportunities that result for developing countries, have been re-enforced by the work of the WTO to date in creating a secure, rules-based trading environment. Requiring all member nations to abide by the same set of rules shelters poorer countries from the risks associated with a trade dispute with a much larger economic power. Furthermore, the WTO's dispute resolution mechanism allows any country to seek redress if it believes it is being treated unfairly by any trading partner.

Established trading rules and enhanced trade security also encourages foreign direct investment. International investment in businesses, plants and equipment abroad is widely acknowledged to be a catalyst for growth in trade, further improving income growth and economic prosperity in the developing world.

Previous rounds of trade negotiations at the GATT and WTO have already had a tremendous effect on trade levels and economic growth in many developing countries. World exports have been growing exponentially since the 1950s and many of the developing countries that have closely embraced trade openness have also realized the largest improvements in their standard of living in recent years.

As well, lower barriers to trade have had a dramatic effect on the type of products exported by developing countries. Lower trade tariffs on manufactured goods have contributed to a boom in value-added exports from developing countries. With the share of agriculture and mineral exports having fallen steadily since the early 1980s, manufacturing now accounts for about 80% of total exports from the developing world.

2. Development Issues at the WTO

While trade liberalization through the WTO offers considerable benefits to the developing world, significant challenges remain. Despite the fact that over 100 of the WTO's members are from the developing world, previous WTO agreements have clearly focused on issues that are of a greater priority to developed countries.

At the Uruguay Round of trade negotiations, for example, the very poorest of countries maintained that they received relatively few trade benefits in exchange for signing to certain agreements (e.g., intellectual property) that may have actually hurt rather than helped them. Many developing countries claimed that the trade liberalization provisions contained in that round did not translate into enhanced market access.

Indeed, the average most-favoured nation tariff on industrial goods worldwide has fallen from about 40% in the post-WWII period to about 4% today. However, much of this tariff drop has been on products typically produced and exported between wealthy countries. The average tariff levied by the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) countries on manufactured imports from poor countries is estimated to be four times higher than the average tariff on imports from wealthy countries.

Kathleen Macmillan (President, International Trade Policy Consultants Inc.) warned the Sub-Committee that the global trading system was threatened by the discrepancies in trade barriers between developed and developing country members. She testified that countries in the South are losing patience with what they perceive as hypocritical trade policies in the North. Poor countries believe that rich nations are protective of domestic industries in which the former group have a distinct competitive advantage. They point to the fact that tariffs in developed countries remain particularly high on specific labour-intensive industries, including textiles, clothing, food products and footwear. Furthermore, tariff levels often increase with the degree of processing, thus discouraging value-added work on basic commodities.

Ms. Macmillan also noted that developing countries are of the view that even when the North does improve market access, the exercise is selective in that it targets only least-developed countries. According to World Bank estimates, liberalizing global markets and removing subsidies in the sensitive industries mentioned above could add $1.5 trillion to income levels in the developing world. By comparison, Ms. Macmillan reminded the Sub-Committee that about $50 billion is currently provided annually to developing countries through various aid programs.

The need to improve upon the disparity in power and development between North and South was echoed by Gerry Barr (President and CEO, Canadian Council for International Cooperation). He added that this "grotesque" imbalance could only be addressed by enhancing the gains from trade to developing countries. This would require countries like Canada to play a leadership role in making non-reciprocal concessions to address the market access demands of those countries.

The Sub-Committee concurs with the view of the Government of Canada that a new round of negotiations would serve to increase global growth and development through an improvement in market access, a strengthening of the multilateral rules governing international trade and the lowering of trade-distorting support and protection. At the same time, it recognizes that efforts to liberalize trade should be supplemented by other policy measures that ensure a more equitable distribution of the benefits of freeing up trade.

B. The Doha Development Agenda

Despite the fact that developing countries have not benefited from trade liberalization to the same extent as the developed world, they appear convinced of its merits. Developing countries continue to seek accession to the WTO, attracted to the opportunities offered by a rules-based trading system and a doorway to the markets of the West.

Indeed, the collective voice of the developing world is being heard louder than ever. Peter Clark informed the Sub-Committee that since the failure of Seattle, developing countries have been successful in convincing the WTO of the importance of remedying their problems. Since the late 1990s, those countries have been advancing their many interests in a more aggressive manner, aided by growing anti-poverty and anti-globalization protests and the failure of the ministerial meeting in Seattle.

As a result, the forthcoming round of trade negotiations has the issues and concerns of developing countries at its core. The international community agreed through the Doha Declaration on a set of measures designed to ensure that the world's developing countries would be in a significantly improved position to benefit from the global trading system and could adapt to WTO obligations at a pace more in keeping with their development requirements.

Witnesses appearing before the Sub-Committee were receptive to the focus of the Doha Declaration on development issues. Many felt that Canada had not only a commitment to negotiate on issues of concern to developing countries, but indeed had a moral obligation to do so. Sergio Marchi maintained that the focus on bridging the gap between rich and poor countries was perhaps the most important decision made at Doha. Mr. Marchi believes that the Doha Development Agenda should generate growth and lead to poverty reduction in developing countries.

1. Major Development Issues in the Doha Declaration

The overall package of measures set out in the Ministerial Declaration contains a long list of responses tailored to developing-country requirements in general. Indeed, over three quarters of the Doha Declaration enshrines principles or directly addresses the interests of the developing world. Sergio Marchi outlined to the Sub-Committee what, in his view, were the most significant of these issues. They include: the provision of "special and differential" treatment for meeting WTO obligations — both in the forthcoming round of negotiations as well as outstanding obligations from previous rounds; increased support through technical assistance; improved access to developed-country markets for farm products and labour-intensive manufactured goods; and enhanced access to generic drugs during health emergencies (TRIPS and public health agreement). These will be discussed in further detail below.

The Doha Declaration also benefited developing countries through omission. Negotiations on investment, competition, government procurement and trade facilitation were delayed until 2003. Mr. Marchi informed the Sub-Committee that certain developing countries were opposed to launching negotiations on these so-called "Singapore Issues." As well, the Declaration did not contain any commitments in the area of trade and labour. Jack Mintz reminded the Sub-Committee that developing countries view environmental and labour agreements as forms of trade protectionism employed by the developed world. As such, this omission can be viewed as a victory. Poorer nations generally prefer to address labour and environmental concerns in institutions and agreements separate from the WTO.

(a) Market Access

Developing countries stand to gain considerably from WTO negotiations on tariff reduction and market access. Farm products and labour-intensive manufactured goods such as textiles, comprise a full 70% of the exports of the poorest countries. Yet, as mentioned above, these same industries are those where protectionist policies in the developed world are highest.

Kathleen Macmillan encouraged the Sub-Committee to support a reduction in tariffs against goods produced in developing countries. Other witnesses thought that the developed world may not even have much choice but to offer meaningful concessions. Bill Dymond warned that developing countries have the power to stop progress in WTO

negotiations and that insufficient consensus existed in the developed world to proceed without them. Clifford Sosnow agreed, stating that in order to prevent the current round of negotiations from failing entirely, developing countries require assurances that access to developed country markets will be achieved.

In the case of textiles, clothing and apparel, enhanced market access would come on top of existing commitments resulting from the Uruguay Round of negotiations. These are gradually being phased in with a final deadline of January 2005. In particular, "peak tariffs," applied against importing countries' most sensitive industries will be lowered, and textile import quotas will be eliminated. Developing countries had requested earlier liberalization of textile markets, but these requests were overturned by countries such as Canada and the United States.

Witnesses appearing before the Sub-Committee were divided on this issue. Several agreed with the viewpoint of developing countries — that rich nations were hypocritical in pushing for trade liberalization in industries where they had competitive strengths, but remaining fiercely protectionist elsewhere. Sergio Marchi predicted that Canada and other developed countries will be under considerable pressure to accelerate market access in industries such as clothing and textiles.

However, the Canadian Apparel Federation (CAF) warned the Sub-Committee that an abrupt elimination of tariffs and import quotas from those countries would harm the Canadian industry. Elliot Lifson (President, Canadian Apparel Federation) insisted that unilateral concessions on the part of Canada would have a significant impact on certain sectors of the domestic apparel industry and would undermine its efforts to adjust to the market liberalization process already underway.

While the Canadian Apparel Federation was opposed to accelerating market access provisions for developing countries because of the potential damage to their industry, Jack Mintz cautioned against using Canadian government support as a method of easing the transition. According to Mr. Mintz, offering transitional support to Canadian industries hurt by trade liberalization efforts (geared to help developing countries) could impede the adjustment process in Canada and slow the movement of resources from one industry to another.

Recognizing the need to clarify the debate, Ann Weston (Vice-President, North-South Institute) suggested that clear, objective economic information was critical in resolving this issue. Ms. Weston reminded the Sub-Committee that the federal Finance Minister has the mandate to request from the Canadian International Trade Tribunal a detailed analysis of the economic impact of liberalizing sensitive sectors such as textiles and clothing.

In addition to textiles and other labour-intensive manufacturing, developing countries are also pressing for meaningful reductions in barriers to trade in agriculture and food products. In this instance, however, there was a greater consensus among the

witnesses appearing before the Sub-Committee. Because the food and food products industry in Canada is among the least subsidized across the developed world, most witnesses were in favour of pushing for greater reduction in trade-distorting agricultural support at the WTO.

However, the Dairy Farmers of Canada cautioned against any conclusion that a totally open international trade environment is key in dealing with developing-country concerns in agriculture and rural development. Yves Leduc (Assistant Director, International Trade Department, Dairy Farmers of Canada) suggested that developing countries require market stability in order to be successful, a stability not in evidence in contemporary world markets. As well, he added that farmers in developing countries must be given the necessary tools to counteract the power of large processing and retail interests.

Gerry Barr informed the Sub-Committee that a number of developing countries have been promoting the inclusion of a "development box" in the WTO Agreement on Agriculture. This proposal has already been tabled and is presently under consideration at the agricultural trade committee sessions in Geneva. The proposal suggests that developing countries be allowed to devote more support to their farmers, exempt certain key food security crops from market access commitments, and protect their farm sectors from import surges. Mr. Barr urged Canada to provide greater support for this idea. The Sub-Committee recommends:

Recommendation 2:

That Canada thoroughly assess the existing proposal to include a "development box" in the WTO Agreement on Agriculture, and make its findings public.

The Sub-Committee acknowledges that enhancing market access for developing countries is a critical aspect of promoting economic growth in poorer regions of the world. It further recognizes that trade liberalization in previous rounds of WTO negotiations has favoured industries in the developed world and that Canada must make meaningful concessions to open its markets to trade and competition from all countries. We recommend:

Recommendation 3:

That Canada assume a leadership role in promoting access for developing countries to the markets of the developed world. To that end, Canada should make unilateral concessions in improving access to the Canadian market for products originating in these countries. The federal government should also explore the need to provide transitional assistance to the domestic industries and/or workers affected by this measure.

(b) Special and Differential Treatment

Paragraphs 12 and 44 of the Doha Declaration deal with the issues of special and differential treatment for the developing world, specifically with extending the timeframe allotted those countries for implementing WTO agreements. A decision was reached at Doha on 48 outstanding issues to aid developing countries in their implementation of existing WTO agreements.

In addition, WTO Member countries reaffirmed their commitment to providing developing countries with similar special and differential treatment provisions for implementing subsequent agreements as well, including any which arise out of the Doha Development Agenda. Current provisions for differential treatment will be reviewed in the forthcoming round of negotiations with a view to making them stronger, more precise, effective and operational.

The Sub-Committee was told that developing countries are looking for substantive results to come out of the Doha Declaration on this topic. The GATS is frequently cited by developing countries as an example of a positive approach to accounting for the differing needs of the developing world.

Witnesses appearing before the Sub-Committee, including Ann Weston, stressed that the wider challenge of promoting economic development in poorer countries is, in essence, an issue of special and differential needs. Ms. Weston maintained that many countries, including Canada, have developed a narrow approach to development — one centred on trade-related technical assistance. While Ms. Weston believed such assistance to be of value, she emphasized the need for a broad interpretation of the term "special and differential needs," one which does not impose a uniform "top-down" approach to WTO agreements, but rather, builds a "bottom-up" agreement, one which accounts for differences across countries. Such an agreement would not only establish an enabling environment for domestic enterprises in developing countries, but also include meaningful access to Western markets as well.

Witnesses were favourable to special treatment for poor countries, but Sandra Marsden (President, Canadian Sugar Institute) cautioned that some countries that on the whole might be categorized as developing, have specific domestic industries that are exceptionally strong and well developed. She maintained that it would be inappropriate to provide special treatment for "transitional developing countries" in those cases.

The Sub-Committee believes that special and differential treatment should be a cornerstone of Canada's development policy. It agrees with the view of the Canadian Council for International Cooperation that such provisions should also be used as guiding principles in implementing the Doha agenda. However, it also accepts the cautionary

advice that Canada should be prudent in negotiating the criteria for special treatment so that only countries with legitimate need for such treatment qualify. The Sub-Committee recommends:

Recommendation 4:

That the federal government energetically support special and differential treatment provisions for developing countries that provide those countries with a more flexible timeframe for implementing WTO agreements. In negotiating this position at the WTO, Canada should also seek clear and equitable rules for how such an entitlement is determined in order that countries not qualify for special treatment in cases where it is not warranted.

(c) Trade-Related Technical Assistance

One of the ongoing challenges faced by developing countries is that their relative poverty inhibits their ability to effectively participate in the trade-liberalization process. The costs of the domestic policy and legal reforms required to conform to WTO regulations, as well as the costs of training trade negotiators and ensuring representation at WTO meetings worldwide, can be a formidable obstacle for poor nations.

Numerous witnesses appearing before the Sub-Committee asserted that although WTO obligations are the same for all, countries differ in their ability to implement these agreements or even set up the systems needed to deal with those commitments. Peter Clark testified that this points to the need for enhanced technical assistance and capacity building for developing countries — many of which do not have the necessary resources, institutions, or the experience to participate meaningfully in WTO negotiations.

Robert Keyes (President and Chief Executive Officer, Canadian Council f International Business) maintained that the WTO, World Bank, IMF and other international institutions must cooperate on a "coherence agenda" to help developing countries build the capacity to negotiate and implement trade agreements.

Kathleen Macmillan agreed with this viewpoint, stressing that unless rich countries such as Canada improve the existing balance between developing and developed countries, the WTO may lose its status as an effective multilateral institution.

Canada has already taken a number of steps to help developing countries integrate more effectively into the international trading system. These include:

- the provision of over $300 million in direct trade-related assistance to developing countries, as well as indirect support to the WTO's Technical Cooperation Division;

- a contribution of $1.7 million towards the Integrated Framework, a program co-ordinating the trade-related technical assistance and capacity building activities of six international organizations (World Bank, International Monetary Fund, WTO, International Trade Centre, U.N. Conference on Trade and Development and United Nations Development Program);

- the provision of almost $2 million in financial support for the Advisory Centre on WTO Law, designed to aid developing countries with dispute settlement;

- assistance given to potential new WTO Member countries attempting to satisfy the detailed WTO accession requirements; and.

- most recently, contributing $1.3 million in trade-related technical assistance for developing countries to the WTO in support of commitments made at Doha.

However, witnesses urged the Sub-Committee that Canada could do more. While applauding Canada's record in contributing financial support for trade policy capacity building, witnesses such as the Canadian Council for International Business urged Canada to offer additional capacity-building and technical assistance to help developing countries develop their own policy analysis. In this manner, developing countries would be better able to represent their own interests on the international stage and thus contribute to a more equitable result at future trade negotiations.

The Sub-Committee believes that adequate representation by all Member countries is key to the ongoing effectiveness and legitimacy of the WTO. Furthermore, providing developing countries with capacity-building assistance will permit a sufficient degree of self-determination to allow those countries to pursue trade-related policies that they believe to be in their own best interests. We recommend:

Recommendation 5:

That the federal government take a leading-edge role in providing trade-related technical assistance to developing countries. With a view to finding the most effective way to do so, the federal government should also commit to increasing its contribution to capacity-building programs.

(d) TRIPS and Public Health

In addition to the main Ministerial Declaration which contains those development issues addressed above, a second agreement was also signed at Doha in November 2001 — the *Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health*. This Declaration clarifies the relationship between the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) Agreement and the accessibility of medicines in developing countries.

The TRIPS agreement has been a contentious issue for developing countries since its successful implementation at the Uruguay Round of negotiations. According to Mark Boudreau (Senior Director, Policy and Research, Canadian Manufacturers and Exporters) the issue of how developing nations can access medicines to treat pandemics such as HIV/AIDS, tuberculosis and malaria is at the heart of the debate.

The Doha Declaration on TRIPS and Public Health represents a commitment on the part of all WTO Members to provide developing countries with greater flexibility to override patents on expensive drugs when faced with public health crises. The TRIPS Declaration is meant to affirm and clarify the right of poorer nations to use measures such as compulsory licensing to produce medicines without the consent of the patent holder and thus ensure cheap supplies of essential drugs. In addition, least-developed countries were granted an additional ten years to comply with their obligations under the TRIPS agreement.

The Canadian Drug Manufacturers Association (CDMA) welcomed the inclusion of the TRIPS Declaration in the Doha Development Agenda. The CDMA observed that the international trading system should facilitate rather than impede access to medicines in developing countries. Given the urgent need for medicines in many developing countries, Jim Keon (President, Canadian Drug Manufacturers Association) encouraged the Canadian government to place a high priority on giving the fullest possible interpretation to this Declaration.

While a number of witnesses, such as Mark Boudreau of the Canadian Manufacturers and Exporters, agreed that public health issues in the developing world were of critical importance, the Sub-Committee was also cautioned about the perils of undermining intellectual property protections. Mr. Boudreau testified that effective intellectual property protections are in the self-interest of all nations as the rules are essential for providing incentives to find and develop cures for deadly diseases. Moreover, Mr. Boudreau suggested that intellectual property protections are important to establishing a hospitable climate in a developing world. If businesses cannot be sure their innovations will be protected in certain markets they will avoid them.

Gerry Barr also alerted the Sub-Committee to a major outstanding concern with the TRIPS Declaration. Developing countries were assured that they could override patents and produce generic drugs to address public health emergencies. However, for those countries without the manufacturing capacity to produce generic drugs, there was no assurance that they could import those drugs from countries which did have the appropriate manufacturing capacity. Mr. Barr stressed that this would be most damaging to the world's least-developed countries. He suggested that Canada champion this cause.

The Sub-Committee believes that countries lacking the appropriate manufacturing capacity should not be prevented from accessing generic medications in the event of public health emergencies. It notes that the Declaration on TRIPS and Public Health instructed the WTO Council for TRIPS to investigate this matter and to report back to the General Council before the end of 2002. The Sub-Committee recommends:

Recommendation 6:

That Canada continue to promote its position at the WTO that calls for any modification of the existing compulsory licensing arrangement to not restrict developing countries without access to appropriate manufacturing capacity from importing generic medications in the event of public health emergencies. Canada should also promote the establishment of a dedicated international fund to help developing countries without access to such generic drugs to purchase them.

C. Special Considerations for Least-Developed Countries (LDCs)

In addition to its overarching emphasis on development issues, the *Doha Ministerial Declaration* also contains specific provisions aimed at the world's least-developed countries. These provisions are intended to aid economic development and poverty alleviation in those countries by facilitating their integration into the world multilateral trading system.

Forty-nine countries are classified as least-developed. Brian Morrisey (Director General, Economic Policy Bureau, Department of Foreign Affairs and International Trade) reminded the Sub-Committee that these are the very poorest countries in the world. In many cases, their citizens live on less than one U.S. dollar per day. These nations account for about 10% of the world's population, but only 0.5% of global international trade — a share which has been declining in recent years.

The designation of a country as least-developed is made by the United Nations Committee on Development Policy. There are three basic criteria used to determine if a country qualifies as an LDC. The most significant of these stipulates that annual economic production from an LDC be less than US$900 per capita. LDCs also fall below certain criteria relating to a quality-of-life index and an index of economic vulnerability. In order to accede from LDC status, countries must graduate from two of these three categories. Only Botswana has ever done so.

Given the current rate of economic growth in LDCs, the United Nations estimates that only four countries, Bhutan, Laos, Lesotho and Sudan, are in a position to graduate from LDC status within the next 25 years. A fifth, Bangladesh, is expected to accede within 25-50 years. The Sub-Committee believes that trade and investment are critical to accelerating this process and thereby reducing poverty in least-developed countries.

The specific provisions addressing LDC issues are contained in paragraphs 42 and 43 of the *Doha Ministerial Declaration*. The Declaration underscores the need to facilitate and accelerate the process of accession to the WTO by least-developed countries in order that they realize the benefits associated with trade liberalization. To assist this process, the Declaration also endorsed the Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance of Least-Developed Countries (IF) and urged its members to increase their financial support of this program.

More importantly, however, the Declaration commits Member countries to providing duty-free, quota-free market access for products originating in least-developed countries. As well, it opens for consideration any further measures designed to enhance market access for those exports.

1. Tariff-Free, Quota-Free Market Access

In light of the WTO commitment to pursue enhanced market access for LDCs, the Government of Canada has recently put forward a proposal to unilaterally eliminate all tariff and quota restrictions on imported goods from LDCs, with the exception of a handful of supply-managed agricultural products. While this proposal would help Canada achieve its commitments under the Doha Declaration, it also represents a facet of the federal government's broader initiative to promote economic growth and poverty reduction in the developing world.

The federal government recognized that alone, the provision of development aid to the poorest countries is insufficient to alleviate poverty and promote long-term sustainable economic development. Those developing countries that have historically been most successful at addressing poverty have also been those that have embraced economic growth through increased trade. As such, by removing its tariff and quota barriers, the federal government hopes to create opportunities for increased investment, trade, economic growth and poverty reduction in LDCs. Brian Morrisey considered this proposal to eliminate trade barriers to LDCs as an extension of Canada's ongoing role in addressing the plight of the world's poor.

There was widespread approval of the federal government position among many of the witnesses appearing before the Sub-Committee. Several, including Rohinton Medhora (Vice-President, Program and Partnership Branch, International Development Research Centre), considered Canada's market access proposal for LDCs as a welcome effort to broaden the scope of the country's development efforts beyond the provision of foreign aid. Sharon Maloney (Vice-President, Retail Council of Canada) also supported the federal effort, stating that the most effective way to help developing countries was through job creation. Ms. Maloney added that not only would LDCs benefit from enhanced market opportunities, but that Canadian consumers would also benefit from lower-priced goods. Peter Clark summarized his view by saying that "it is unconscionable, inequitable and immoral to continue to impose tariffs on these countries."

Eliminating its quotas and tariffs on imports from LDCs would allow Canada to join a number of other developed countries that have already offered similar unilateral concessions. The Sub-Committee heard that New Zealand and Norway have already granted tariff-free and quota-free access to LDCs across all product lines, while the EU has granted similar access to all products save rice, bananas and sugar, for which the elimination of trade barriers will be phased in.

Witnesses testified that while on the surface the European market access provisions appear more generous than the Canadian proposal, non-tariff barriers in the EU are more stringent than those in Canada. Elliot Lifson pointed to Canada's rules of origin for imported goods from least-developed countries, stating that they were significantly more generous than those employed by the EU. In his opinion, this makes Canada's market access proposal more sweeping than that of the EU.

Gerry Shannon (Senior Government Policy Consultant) agreed, stating that contrary to recent international studies on the matter, Canada is not lagging behind other developed countries in opening its markets to LDCs. Mr. Shannon also pointed to EU rules of origin, as well as the U.S. sugar quota as examples of non-tariff barriers to trade that have a greater impact on the ability of LDCs to export than any tariff constraints in Canada.

The Canadian Apparel Federation warned, however, that preferential tariffs for LDCs, when combined with these liberal rules of origin, could encourage the transhipment of goods from countries still under quota restraint through those benefiting from preferential treatment. Mr. Lifson urged that the Canadian government set rules of origin consistent with those of other countries to avoid such a scenario.

The Canadian Textiles Institute (CTI) also expressed concern on the issue of transhipment of goods. In its submission to the Sub-Committee, the CTI presented its position that strict rules of origin, such as those imposed by the EU, are critical to ensure that transhipment from developing countries to LDCs does not take place. The CTI considers the absence of any rules of origin requirements in Canada's proposed market access initiative to be a serious omission.

Of the 49 least-developed countries, Canada has designated 47 as eligible for special treatment under the Least Developed Country Tariff (LDCT). The LDCT already provides those countries with preferential tariff rates over those applied under the most-favoured nation (MFN) rate. The two exceptions are Senegal, which only recently became an LDC, and Burma, which is excluded for political reasons.

Jack Kivenko (Member, Canadian Apparel Federation) expressed his concern to the Sub-Committee over the arbitrariness of the criteria used to determine which countries are least-developed. He warned the Sub-Committee that if the Canadian market access proposal were implemented, it would become difficult for Canada not to offer similar concessions to other poor developing countries.

Through the LDCT, Canada offers those 47 LDCs duty-free access on 90% of import lines. However, a relatively large proportion of exports from LDCs into Canada are in the remaining 10% of products where trade restrictions are still in place. In particular, clothing, textiles and footwear products face significant tariff barriers. Duties also remain in place for certain agricultural goods, including refined sugar, baby carrots and tobacco substitutes. All told, about 54% of imports from LDCs are still subject to tariffs, adding an average of 19% onto the price of those goods.

Canada also levies Tariff Rate Quotas (TRQs) on a number of agricultural goods from LDCs, including beef and veal, wheat, barley and related products, as well as margarine. LDCs are permitted duty-free access to the Canadian market up to a certain threshold, after which the most-favoured nation tariff rate is applied. To date, LDC exports of these products have not been sufficient to exceed the TRQ level in Canada.

Import quotas also exist on certain textile and apparel products from some LDCs. However, through the WTO Agreement on Textiles and Clothing, Canada has already committed to eliminating these quotas by January 2005, in addition to reducing tariff barriers on those products.

Given this commitment, some witnesses questioned the need to accelerate a process that would already eliminate import quotas on textiles and clothing from LDCs within two-and-a-half years. The Canadian Apparel Federation stated that such a move would offer minimal incremental benefit to least-developed countries, and serve only to disrupt the adjustment process underway within the Canadian industry in anticipation of January 2005.

Indeed, even independent of the enhanced market access offered to LDCs under the WTO Agreement on Textiles and Clothing, the Canadian Apparel Federation questioned whether or not the Canadian economy was sufficiently large for market access to provide any tangible benefits to those nations. Jack Kivenko stated that, considering the relative size of the U.S. and European economies, the Canadian market was too small to offer any significant benefit to LDCs. He suggested that the Canadian proposal would succeed not in helping those countries but only in hurting the Canadian industry.

Similarly, Gerry Shannon testified that based on his analysis of the Canadian proposal, eliminating tariffs and import quotas would provide only marginal benefits to LDCs. While some countries, such as Bangladesh, have strong productive capacity and could benefit from improved access to the Canadian market, Mr. Shannon stressed that most LDCs are not in such a position.

Indeed, the Sub-Committee heard that those countries whose textile and apparel exports into Canada are still restricted by import quotas are generally not in a position to fulfil their allotted quota, much less to dramatically increase their exports in a newly liberalized market. However, the Canadian Apparel Federation, reminded the

Sub-Committee that the clothing and textiles industries are among the most mobile in the world and could easily move from developing countries to LDCs in order to temporarily take advantage of the preferential tariff rates and absence of quota restrictions.

Elliot Lifson argued that in many cases, textile and clothing industries in LDCs only exist because quota controls and preferential tariff rates have diverted production from other, more efficient, producers. Mr. Lifson suggested that once quota controls are removed, production will migrate back to the most productive countries. This viewpoint was supported by Gerry Shannon, whose research found that liberalizing trade in clothing and textiles could result in China dominating the market and could drive all but the most efficient textile and apparel producers in the developing world out of business.

John Alleruzzo (Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees) agreed, stating that major clothing brands are continually searching for lower-cost production locations. He warned that trade liberalization in clothing and textiles will drive down wages and labour standards in the developing world as countries struggle to attract industry and investment.

Brian Morrisey acknowledged that least-developed countries share the concern that enhanced market access will not result in lasting long-term benefit, but rather in a temporary reallocation of production away from other developing countries. However, Mr. Morrisey also emphasized that the long-term impact of this type of unilateral concession on the part of Canada and other developed countries depends on a wide range of factors, including the response of international investors and whether LDCs implement policies to take advantage of these opportunities.

This position was supported by Rohinton Medhora who suggested that the challenge for individual LDCs lies in their ability to extract the full value out of this type of market access initiative. Mr. Medhora also stressed that production capacity is influenced by a wide range of factors, including government policies and programs, perceived investment risk and infrastructure improvement schemes.

Gerry Shannon also testified that in terms of allowing LDCs unrestricted access to the Canadian market, opening the door wider does not guarantee that more will flow through it. He stressed that Canada needs to enhance its capacity-building support for LDCs, stating that market access in and of itself is of little use when countries have no product to sell or inadequate infrastructure to support production.

While some witnesses appearing before the Sub-Committee felt that Canada's market access proposal would not yield significant benefits, others felt that it did not go far enough. Stephanie Jones (Vice-President, Food Supply, Canadian Restaurant and Food Services Association) suggested that by continuing to protect Canadian supply-managed agricultural products from any market-access concessions, the federal government was sending mixed signals to least-developed countries and calling into question the sincerity of its entire development initiative.

Gerry Shannon shared this opinion, stating that it will be difficult for Canada to press developing countries to make substantial reforms to their domestic structure and allow market forces to operate while at the same time maintaining that supply-managed industries are different. Mr. Shannon suggested that as WTO negotiations continue, it will become increasingly difficult for Canada to maintain this position.

We agree with the position of the federal government that expanding duty-free and quota-free access to its imports from LDCs has the capacity to encourage economic growth in those countries through increased international trade. Improved market access will help LDCs to increase production in industries where they hold a competitive advantage. As a complement to development aid, enhanced market access has the potential to improve economic conditions and alleviate poverty.

The Sub-Committee recognizes that Canada is not a significant trading partner for LDCs. It also acknowledges the testimony received from a number of witnesses that there is a lack of concrete analysis on the costs and benefits of the federal government market access initiative, both in terms of its effect on the domestic textile and apparel industry, as well as on least-developed countries. However, we believe that by eliminating domestic barriers to trade with those countries, Canada can make a contribution towards removing the obstacles facing LDCs on the road to economic growth and prosperity. The Sub-Committee recommends:

Recommendation 7:

That the Government of Canada unilaterally eliminate all remaining tariff and quota restrictions on imports from least-developed countries, save those on supply-managed agricultural products. In implementing this initiative, the federal government should do its utmost to discourage the transhipment of goods from countries remaining under quota restraint. The market access undertaking should be completed as soon as possible and certainly not later than December 31, 2002.

The Sub-Committee heard from several witnesses that the economic cost that Canada would face in eliminating these tariffs and quota restrictions is relatively low. Imports from LDCs represent only a small fraction of Canada's total trade. In 2000, the value of goods entering Canada from LDCs totalled $367 million — equivalent to one-tenth of 1% of total imports that year.

However, Brian Morrisey cautioned that while the aggregate economic impact of the Canadian proposal would be minimal, there would be significant effects on specific sectors of the economy where barriers to trade remain high — particularly in the clothing and textiles industries, as well as in some agricultural sectors.

This testimony was corroborated by the Canadian Textiles Institute. In their submission, the CTI acknowledged that even in the case of textiles, LDCs account for only a small proportion of total imports into Canada — about 0.5%. However, the CTI stressed that this did not preclude the probability that removing duties on those goods would have an adverse impact on the domestic industry.

Other witnesses were less concerned about the impact on these industries. Gerry Shannon testified that, based on his research, the impact on the Canadian textile and apparel industry would not be severe. Recounting the results of a recent study he authored for the Canadian International Development Agency, Mr. Shannon stated that the impact on the apparel sector in Canada of removing tariffs and quotas would be sufficiently small that no adjustment assistance would be required.

Rohinton Medhora pointed to the fact that market penetration by LDCs in textiles and apparel has been relatively modest to date. The Sub-Committee also heard that most LDCs are not affected by the import quotas currently in place, making the prospect of an import surge unlikely. Furthermore, Peter Clark told the Sub-Committee that when Canada introduced its preferential system of tariffs in 1974, an escape clause was included that withdrew the favourable tariff in the event that such a surge in imports took place and was found to cause demonstrable injury to a Canadian industry.

However, Peter Clark also reminded the Sub-Committee that many of the people employed in Canada's textile and apparel industry are new Canadians at their first job. Mr. Clark considered this industry to be an important contributor to the integration of new immigrants into Canadian society and the economy.

The Sub-Committee heard testimony that given the relatively small amount of trade between Canada and LDCs, eliminating barriers to trade for those countries will have little impact on the Canadian economy. However, whatever effect there will be will be concentrated in a few key industries, notably clothing apparel and textiles as well as possibly some agricultural products.

The Sub-Committee acknowledges that the textile and apparel industries will bear a disproportionate share of any cost associated with the federal government's proposed initiative. Furthermore, in the case of new immigrants, those who bear the cost may be those least-equipped to do so. We therefore recommend:

Recommendation 8:

That, given the reality that the bulk of the economic costs associated with the Government of Canada's proposal to provide full market access to least-developed countries will be borne disproportionately by a limited number of industries, the federal government establish a transitional assistance program for those industries affected and/or for their workers.

DISPUTE SETTLEMENT

A. Background

The WTO's rules-based dispute settlement system is set out in the *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (Dispute Settlement Understanding or DSU).[7] Born of the 1986-1994 Uruguay Round of multilateral trade negotiations, the DSU has been in force since January 1, 1995 and is a marked improvement over its predecessor: the comparatively ineffective "patchwork" of dispute settlement tools in the 1947 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). For example, it has become much more difficult for members to block the creation of panels and the adoption of reports. The DSU is based on the rule of law, and gives all WTO Members — regardless of their size or power — the ability to challenge unfair trade-related actions of another member. All in all, the WTO appears to have reasonably clear, well-established, and effective procedures for dispute settlement.

The Government of Canada firmly supports the WTO's rules-based dispute settlement mechanism as a key stabilizing and equalizing factor in the international trade realm.[8] It promotes the use of consultation and negotiation as an automatic first step in any dispute, but believes that the WTO dispute settlement provisions are a necessary avenue of last resort providing a measure of predictability in global trade relations. The ongoing development of a body of case law can only help promote further stability.

The government is of the view that the system is working well, but also sees room for some substantive refinements. To streamline the entire dispute settlement process, it also feels it is important to consider how to shorten dispute timeframes, to lessen the workload of panellists and to decrease the financial and administrative costs of WTO Members and institutions in relation to dispute settlement.

The witnesses comprising the Sub-Committee's dispute settlement thematic panel were also generally positively disposed to the DSU.[9] For the most part, they observed that the dispute settlement process was working well in its stated purpose, that the final reports of dispute settlement panels were generally being implemented (with certain high-profile exceptions) and that the system was being employed by both developed and developing countries. Lawrence Herman (Trade Lawyer, Cassels, Brock and Blackwell)

---

7 The Dispute Settlement Understanding is available from the WTO Web site at the following address: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

8 Canada's position is described in a August 2001 DFAIT Information Paper on the Dispute Settlement System, available on the DFAIT Web site at the following address: http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/dsu-info-e.asp

As well, further detail is available in a May 1999 Discussion Paper entitled *Canada's Perspective on the Review of the DSU* for WTO and FTAA Sectoral Consultations, available on the DFAIT Web site at the following address: http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/discussion/dsu-e.asp

9 One panellist, Daniel Drache (Director, Robarts Centre for Canadian Studies) differed in his assessment, arguing that the DSU was a rather crude instrument for resolving trade disputes at the international level.

noted that many of the disputes involving developing countries were being resolved through the initial process of WTO consultations (as opposed to litigation), while Jon Johnson (Trade Lawyer, Goodmans) remarked that the WTO timelines were very quick compared to those of domestic court cases or NAFTA Chapter 11 cases and that the quality of WTO jurisprudence was high. Mr. Johnson did suggest, however, that the jurisprudence could be made more compact and easier to understand, and thus less burdensome for the parties, especially developing countries, and interested public observers. Mr. Herman stated that the practice of fully repeating each of the arguments of the parties leads to unnecessarily verbose decisions that typically run to several hundred pages.

Claude Carrière (Director General, Trade Policy I, Department of Foreign Affairs and International Trade) remarked that a tendency had emerged for Canada to use the WTO dispute settlement system over that of NAFTA, given that it was more automatic, could not be blocked by the other party and was easier to use. Finally, a representative of the C.D. Howe Institute observed that Canada was an important beneficiary of a rules-based system.

Nonetheless, over the past seven years of application, the impetus for reform and improvement of the DSU has grown amid calls to clarify rules, alter the composition of panels and the size of the appellate body, decrease backlog, increase compliance with decisions, lower the incentive for parties to unresolved disputes to take retaliatory action, decrease unnecessary litigation, and increase transparency throughout the dispute resolution process.

In 1994, during the Uruguay Round, a decision was issued by the Ministerial Conference to complete a full review of dispute settlement rules and procedures under the WTO by July 31, 1999, and then decide whether to continue, modify or terminate the DSU. The deadline passed without any formal action being taken[10] although draft proposals on reforms have been developed by various groups of countries. DSU reform has become an increasingly heated source of debate. A fundamental sticking point has been the desire of developed countries to shorten timelines, which many developing countries with limited resources already have great difficulty meeting.

At the Fourth WTO Ministerial Conference in Qatar, WTO Members agreed to tackle issues surrounding the DSU, with a view to implementing tangible improvements and clarifications soon after May 2003. Negotiations on the DSU have thus been de-linked from other negotiations. No substantive proposals on DSU reform have yet been adopted. Paragraph 30 of the November 14, 2001 *Doha Ministerial Declaration* reads as follows:

---

[10] The WTO Secretariat is of the opinion that the DSU should automatically continue as part of the international agreement constituting the WTO, even without a further affirmative decision.

> We agree to negotiations on improvements and clarifications of the Dispute Settlement Understanding. The negotiations should be based on the work done thus far as well as any additional proposals by Members, and aim to agree on improvements and clarifications not later than May 2003, at which time we will take steps to ensure that the results enter into force as soon as possible.

As discussed below, the Government of Canada is very interested in contributing to the controversial reform process, and has already begun to do so.

B. Key Issues Surrounding the Dispute Settlement Mechanism

1. Compensation vs. Retaliation as a Response to Panel Reports

As Jon Johnson pointed out to the Sub-Committee, implementation of WTO panel reports represents the largest single threat to the dispute settlement system. Sometimes, governments that have lost cases and are placed in situations where they must change their domestic policies or measures prefer to face retaliatory action as opposed to complying with their WTO obligations. According to Daniel Drache, this response is likely to occur in situations where it is believed that the public interest is more vital than WTO practices.

While it continues to be the rare instance that panel reports lead to non-compliance and retaliation, a number of high-profile cases have emerged recently (e.g., bananas dispute between the U.S. and the EU, the beef hormones cases between the EU and Canada and the U.S., and the aircraft dispute between Canada and Brazil) in which non-compliance has been a factor. This is a serious development since such open defiance of rulings decreases collective confidence in the dispute settlement system as a whole.

Claude Carrière observed that the DSU provides for two options when non-compliance occurs: either the defending WTO Member voluntarily offers compensation or the complaining party seeks the authority to retaliate. Retaliation usually involves limited trade sanctions such as the raising of tariffs or imposition of surtaxes on imported products of the offending party. Such tactics, by tending to raise trade barriers as opposed to eliminating them, do not move the system in the direction of trade liberalization. On top of this, retaliatory tariff escalation often ends up penalizing firms and consumers within the complaining country who would normally wish to import the products in question. Tensions between trading partners inevitably rise.

Compensation logically seems to be a fairer and more free-trade friendly method of implementing rulings, while offering all the advantages of trade sanctions. Despite being a more positive approach than retaliation, some argue that compensation alone may not address the problem, especially in a situation of non-compliance with a ruling. As noted by Jon Johnson, one of the current problems with compensation is that it cannot be imposed. The offending party must consent to compensation and cannot be forced to

compensate. Mr. Johnson also highlighted that increased availability of compensation as an alternative would encourage offending parties to retain their non-conforming measures, which defeats the primary purpose of dispute resolution.

The key question then is whether retaliation is a proper instrument to use in instances of non-compliance[11] or whether superior trade-creating alternatives to retaliation are available. Mr. Carrière framed the question well: How can one modify the existing system to further encourage governments to discover trade-creating solutions to disputes as opposed to trade destructive solutions?

Various options could be considered. One would be for the losing party in a dispute to offer the winner compensation in the form of offsetting trade liberalization in some other area. This was the preferred option of Mark Boudreau of the Canadian Manufacturers and Exporters, who advocated making trade liberalization, rather than sanctions, the chief enforcement mechanism for WTO rulings. As Mr. Carrière observed, however, a key shortcoming of this option is that this compensation would have to be offered on a most-favoured nation (MFN) basis (i.e., once provided to one it has to be given to other countries). A change to the rules would thus have to be agreed to.

Lawrence Herman, Serge Fréchette (Lawyer, Thomas & Davies) and Neil Jahnke (Chairman, Canadian Cattlemen's Association) suggested that another solution would be to devise a system that enabled a country winning a case to approach an arbitration panel and demand the right of financial compensation. However, both the U.S. and the EU, who together continue to dominate WTO decision making, would have to agree to this change to the DSU. In addition, one would have to resolve the issue of whether or not a subsidy would be created if the financial support in question were to be passed on to the industry hurt by the trade action. A third difficulty is that not all offending countries can afford to pay such financial compensation. Mr. Fréchette pointed out that WTO Members will simply have to sit down and work these issues through creatively. In doing so, a system may have to be devised enabling different solutions to be applied to deal with different sets of circumstances.

Jon Johnson suggested examining the decided cases and ultimate outcomes to determine just how large a problem non-compliance is and why there has been non-compliance. He also thought there should be a special compliance rule requiring a complete refund of anti-dumping or countervailing duties when they are imposed contrary to WTO requirements.

After careful deliberation, the Sub-Committee has arrived at the conclusion that a country refusing to bring its offending policies into conformity with WTO obligations should be required to provide some form of compensation to the winning party in a dispute. Such a requirement would help to resolve trade conflicts while, at the same time, not producing the deleterious effects on trade of retaliatory action. We therefore recommend:

---

[11] For certain countries, use of the retaliation option carries with it disastrous effects.

Recommendation 9:

That the Government of Canada actively seek the support of other WTO Members for revising the Dispute Settlement Understanding to make compensation mandatory if compensation is requested by the aggrieved Member in lieu of authorization to suspend equivalent concessions, in instances of non-compliance with panel decisions. Non-conforming anti-dumping and countervailing duties should have to be completely refunded.

2. Clarifying the Guidelines Governing Implementation of WTO Rulings

There is also the so-called sequencing issue. Under GATT's meagre dispute settlement procedures, it was difficult to arrive at definitive rulings on disputes. Under the DSU, arriving at a ruling has become much more straightforward, but problems have emerged concerning the effective implementation of decisions.

As a preliminary issue, there is the interplay between Article 21.3 and 21.5 of the DSU. When a WTO Member loses a case before a panel or the Appellate Body, a period of time must be decided upon within which the losing party must comply with the ruling. Article 21.3 provides for arbitration of this compliance time, but it may be invoked before the actual compliance and the arbitration does not take into account the means by which the losing party chooses to comply. Article 21.5 addresses the issue of whether the party has in fact complied, and this may be arbitrated after the losing party has implemented the measures purportedly bringing it into compliance. Jon Johnson has noted that it would be useful if the arbitration proceeding in Article 21.3 could also consider the proposed means of compliance and the time for compliance. This could resolve a dispute about compliance at an early stage, rather than fully addressing the issue later under Article 21.5.

Then there is the main sequencing issue. When a WTO Member is found by a panel to be in violation of its obligations, it may adopt a new measure to replace the offending measure. Article 21.5 provides an expedited process for dealing with disagreements about whether the new measure complies with the panel decision, but the Article does not specify detailed timeframes and procedural steps to govern the process. It simply states that a report must be prepared within 90 days, and if possible, the original panel will be called upon to prepare such a report setting out whether the new measure complies. This effectively delays implementation of the initial decision, and, in theory, this sequence of procedures could become an endless loop of litigation that would enable the offending party to evade compliance altogether.

The ambiguous wording of Article 21.5 leaves open the question of whether or not it is possible to appeal the panel decision on the new measure to the Appellate Body. If possible, such an appeal would, of course, further delay implementation of the original ruling. There have already been several appeals of rulings by Article 21.5 compliance panels, but always on an ad hoc basis as there is no clear guideline.

There is also an apparent contradiction arising out of Article 22 — dealing with the suspension of obligations (retaliation) — and its interaction with Article 21.5. The DSU does not authorize unilateral retaliation; thus, under Article 22.2 the complaining party must request authorization to retaliate, but may do so only if the parties have held consultations on compensation in the 20-day period following the time period specified for the implementation of the decision. This seems to conflict with article 21.5, which allows the commencement of new dispute procedures in relation to the new measure. It would thus be possible for a measure to be disputed while compensation or retaliation was simultaneously being sought. The sequence of events is a grey area: it is unclear whether action taken under Article 22 must be preceded by a panel's finding of non-compliance under Article 21.5.

This issue of sequencing has been an ongoing source of conflict between the United States and the EU. The U.S. argues that retaliation can occur without a preceding determination by a panel on whether the country in question complied with a ruling. The EU, on the other hand, holds that non-compliance must be fully established before authorization for retaliation can be sought. Canada shares the opinion of the EU on this issue.

On March 13, 2002, the EU submitted a proposal to the WTO suggesting improvements to the DSU. On the issue of sequencing, the EU notes that the urgency of a solution for the sequencing problem is less pressing than it used to be because Members have worked out ad hoc solutions for dealing with individual disputes. Such solutions generally revolve around an understanding that an Article 21.5 compliance review must be completed before a Member can invoke retaliation under Article 22. The EU argues that any formal resolution of the sequencing issue should take into account this ad hoc practice WTO Members have developed. Despite the EU sentiment that the issue is not so pressing, formally addressing the sequencing issue remains a high priority for many countries.

The Government of Canada is especially interested in clarifying the process WTO Members are to follow in disagreements about the implementation of a ruling and before a request for authorization to retaliate is made to the Dispute Settlement Body (DSB):[12] the interplay between Article 21.5 and Article 22 of the DSU. Currently, ad hoc arrangements are being used by the parties to the dispute but this requires goodwill and

[12] The DSB is responsible for the overall administration of the DSU (See Appendix A).

is not always reliable. Canada is part of a group of 14 WTO Members having made specific proposals to improve the guidelines dealing with the implementation of rulings and the use of retaliation. We recommend:

Recommendation 10:

That the federal government seek WTO consensus on clarifying the guidelines governing implementation of WTO rulings. In particular, the Government of Canada should urge Members to support DSU revisions that would expand the scope of arbitration under Article 21.3, and that would clarify the relationship between Articles 21.5 and 22 to resolve the ongoing sequencing problems.

3. Consultation vs. Litigation

Clearly, it is in the interests of all to avoid litigation when differences arise between WTO Members. Litigation should be a last resort. As a matter of practice, it has been observed that the result achieved in early consultations often mirrors the final panel decision.

The DSU requires the parties to begin with consultations, and the parties may at any time during the dispute settlement process decide on their own to consult together and settle their differences informally. According to Lawrence Herman, approximately one-third of WTO disputes are resolved within the mandated 60-day consultation period.

This is not enough to discourage overly enthusiastic use of litigation, especially by WTO Members with the resources and experience to take advantage of dispute settlement procedures on a regular basis. Some argue that the DSB simply cannot administratively support the number of cases currently in the works; they say the status quo is unsustainable. These commentators argue that strategic litigation and the promotion of compliance through consultations should be promoted as the most straightforward solutions to overload and backlog.

The U.S. and the EU have discussed establishing an alternative framework for multilateral dispute settlement outside the WTO using mediation as a way of accelerating the process and keeping backlogs at a minimum. This, however, could create complicated legal and technical issues in a situation where the U.S. and the EU agree on a mediated solution, but another WTO Member disagrees and pursues the issue using the WTO dispute settlement mechanism. The EU has expressed concern that the result could be an undermining of WTO procedures.

These concerns were also brought directly to the Sub-Committee's attention. Jon Johnson suggested that the DSB introduce a more aggressive process of mediation that would get both the offending and complainant parties to actively resolve the dispute. Lawrence Herman echoed this view, arguing that "enhanced mechanisms for use of the

consultative process, aided by good offices and mediation procedures, should be vigorously pursued in the current round." The Sub-Committee, seized by the eminent sensibility of this proposal, recommends:

Recommendation 11:

That, to improve the effectiveness of the WTO dispute settlement system, the Government of Canada actively encourage other WTO Members to implement an aggressive internal mediation process within the WTO to resolve disputes at an early stage in the process. Failing this, access to outside mediation should be explored.

4. Panel and Appellate Body Composition and Procedures

Several issues require thoughtful reflection regarding the dispute settlement process. For example, should the WTO shift to a permanent roster of professional panellists to speed up the panel selection process? According to Jon Johnson, the current panel process with three panellists is satisfactory, with cases not having been inordinately delayed owing to panel selection. He concludes that there is no need to move to a standing roster of panels. He suggests, however, that the introduction of rules of evidence could be useful. The current presentation of evidence is haphazard and is presented to panels as the proceedings evolve. Similarly, the procedure for seeking evidence from the other party is ad hoc.

The European Union, in a March 2002 formal submission to the WTO, has advocated a shift to a system of permanent panellists to deal with the excess in demand for panellists that seems to have occurred. These panellists should be at least 20 in number, should not be members of government and could be appointed by the DSB for a non-renewable term of six years. The WTO should assume panellists' expenses, according to the EU's proposal.

Criticisms have also been raised about the composition of panels being biased in favour of developed countries. The United Nations Subcommission on the Promotion and Protection of Human Rights stated in its March 2001 report that the current tendency is to appoint government officials, including diplomatic representatives of WTO Members serving in Geneva, as panellists. The Subcommission described this as "a serious flaw that gravely erodes the credibility of the DSB" because such government officials tend to be from developed countries, which are generally the only governments with the resources to pay the appointed officials. Some developing countries are unable to maintain permanent representatives at a WTO mission in Geneva. Commentators have suggested that rather than choosing panels on an ad hoc case-by-case basis under the supervision of the WTO Secretariat, panellists should be appointed in the same way as the Appellate Body and each panellist should serve a term.

There is also the fact that the opinions of individual panellists are anonymous. Panel and Appellate Body decisions do not include dissenting opinions; it appears that in each dispute the decision-makers are in complete agreement on the outcome. Dissenting opinions are a fundamental element in the development of juridical law.

Another issue is the lack of remand authority in the DSU review. The Appellate Body frequently corrects obvious mistakes made by panels, but there have been situations where the Appellate Body has found a mistake in the approach by the panel but has not been able to make a ruling on the issue because the panel did not make any factual findings. For example, Canada encountered this situation in the asbestos case. Jon Johnson suggested a remand process similar to that in Chapter Nineteen of NAFTA, such that panels could be instructed to reconsider the matter at issue within guidelines laid down by the Appellate Body.

For its part, the Appellate Body plays a crucial role in maintaining the integrity of the dispute settlement process. Improvements are being requested, however. Some commentators have remarked that the 60 or 90-day time limit for the Appellate Body to conduct its review is insufficient, and this is evidenced by the Body's recent tendency to miss deadlines. As well, while appellate review is currently restricted to issues of law and legal interpretation, there have been calls to expand its jurisdiction to include serious factual errors.

There has also been the suggestion that, to aid in the implementation of WTO panel decisions, the panels in the Appellate Body should be less vague in their rulings and less reluctant to tell WTO Members how to comply. Jon Johnson informed the Sub-Committee, however, that he does not hold much hope that the panel rulings will move in that direction.

A final issue to consider is the size of the Appellate Body itself, currently consisting of seven very active members. Should more members be added and should the members be made permanent? Claude Carrière seemed to think that increasing the number of Appellate Body members to nine "would not be unreasonable."

Cognizant of the need for the WTO dispute resolution bodies to be effective, efficient and credible, the Sub-Committee recommends:

Recommendation 12:

That the federal government urge WTO Members to review the composition of panels and the Appellate Body, as well as the need for rules of evidence and dissenting opinions. Furthermore, a remand authority for the Appellate Body should be considered to assist in the correction of errors made by panels.

5. Transparency and Accessibility

There continue to be significant criticisms about the openness and transparency of WTO operations. Enhancing the transparency of the dispute settlement system is an important issue. As Claude Carrière explained, however, the majority of WTO Members have not been terribly sympathetic to addressing this controversial issue. That having been said, tangible progress has been made in recent years. A perfect example is the WTO Web site (www.wto.org), which provides direct global access to most official WTO documents; this was not the case with GATT, under which most documentation was "restricted."

Nonetheless, there is no requirement for WTO Members to make their submissions for panel and Appellate Body hearings publicly available. This is something that is regularly called for in assessments of WTO transparency, as is the opening up of hearings for public viewing.

As the impact of WTO decisions becomes more evident to the general public, such calls will only increase in regularity and intensity. Undoubtedly, such changes toward greater openness would require special measures to ensure the protection of privileged trade information. As Claude Carrière and Jon Johnson noted, the absence of rules respecting the confidentiality of business information has posed difficulties. Mr. Johnson was of the opinion that the proceedings of panels and the Appellate Body should be open to the public, with appropriate safeguards for confidential information. Noting that domestic court and many administrative tribunal proceedings in Canada and most other countries are public, he felt such openness would help achieve greater transparency and defuse some of the criticism of the secrecy of the WTO dispute settlement process.

Increasing the transparency of proceedings is also a key DSU reform priority for Canada. More open panel and Appellate Body hearings and document distribution would enhance public confidence in the multilateral trading system in general. Canada has encouraged other countries to follow its lead in making submissions to dispute settlement panels public, and Canada supports adjusting the DSU to require that all WTO Members release public versions of submissions. This would help demystify the trade litigation process and allow interested members of the public to closely follow disputes concerning them directly.

Lawrence Herman echoed this view during his appearance before the Sub-Committee. Mr. Herman stressed the need for other countries to also make such documentation available to the public. A representative of the Dairy Farmers of Canada called for producer or commercial associations to receive access to the proceedings of panel deliberations, a point of view shared by the witness from the Canadian Centre for Policy Alternatives (he was concerned about the fact that decisions made in secret hearings in Geneva could actually result in a change in Canadian policy). Warren Allmand (President, International Centre for Human Rights and Democratic Development) noted that the proceedings of dispute panels are still held in camera. Similarly, Bob Friesen

(Canadian Federation of Agriculture) wanted access to Dispute Settlement Body proceedings and WTO panel and Appellate Body submissions. Impressed by the soundness of these views, the Sub-Committee recommends:

Recommendation 13:

That, in order to enhance the transparency of the WTO's dispute settlement system, the federal government activate an aggressive campaign to achieve consensus among WTO Members to open WTO dispute settlement proceedings to the public and to require that all Members make their submissions to WTO dispute settlement panels public.

On the important issue of accessibility, only Members of the WTO — national governments — currently have standing to commence a dispute proceeding under the DSU. Export industries and civil society must petition their government when there is an issue they feel requires adjudication. There are three basic views on the participation of such non-state actors in the WTO dispute settlement process:

- Only WTO Members should be involved in the dispute settlement system because otherwise the system will be overrun with confrontation and contradiction and serious backlogs will ensue. As well, non-state actor involvement would place extra financial and administrative burdens on WTO Members and institutions.

- WTO Members should be the direct participants as parties to disputes, but non-state actors should be able to formally express their views and be involved in the process, possibly as observers.

- It is necessary to directly involve non-state actors in the process because they are directly affected by the decisions and have valuable expertise and views to contribute.

Panels have the clear right to seek information and technical advice from any individual or body they deem appropriate. Such a right is not so clear for the Appellate Body. The Appellate Body has involved non-state actors in an unofficial and ad hoc manner through the recognition of amicus curiae — "friend of the court" — briefs in certain instances where detailed information is sought on a particular subject or issue. Some argue that by doing so, the Appellate Body is going beyond its mandate of ensuring that panels have correctly applied WTO law. They argue the Appellate Body's mandate should be expanded so it can act more like a court and thus do its job more effectively. There is also the question of whether a standardized procedure for handling amicus curiae submissions should be developed.

In March 2002, the European Union became the first WTO Member to submit a proposal on this point. The EU has proposed that a panel of the Appellate Body could permit unsolicited amicus curiae submissions if they are determined to be directly relevant to the factual and legal issues under consideration. A procedure under which parties would have to apply for the right to file a submission has been presented to the WTO. As with the transparency issue, however, many other WTO Members continue to be opposed to allowing non-governmental groups direct access to the dispute settlement process.

For its part, the Government of Canada feels the intergovernmental nature of WTO dispute settlement should be preserved, but is also open to a greater role for non-state actors in proceedings, possibly as observers. It supports examining the current participation of non-state actors in the dispute settlement process to determine whether such involvement has eroded its intergovernmental character. The government would be hesitant to endorse the participation of non-state actors in dispute settlement procedures in their own right without an in-depth review of the full implications of such a substantive change to the system, including the financial and administrative implications for WTO Members and institutions. It notes that consideration would have to be given to fundamental legal questions — such as how to determine "standing" in a dispute and the weight to be accorded to a particular intervenor's contribution — and the effect of such non-state actor involvement on timetables and panellists' workloads.

One witness, Warren Allmand, noted that with respect to dispute settlement panels there was no right of intervention to bring balance and other considerations to the discussions. On this point, the United Nations rules for NGO and civil society participation do not apply, and officials from other international organizations and experts (e.g., experts from the World Health Organization in the asbestos case) should have the right to intervene. Mr. Allmand went on to argue that WTO panel decisions should be appealable to a court (not just to a trade tribunal that only has trade expertise) that would consider the implications of these decisions.

Other witnesses spoke of the hurdles of making progress in this area and the shortcomings of greater accessibility. Claude Carrière noted that there was a fine balancing act between injecting more checks and balances into the DSU and avoiding lengthier timelines. He also stated that few countries are keen to develop formal rules to deal with the accessibility issue, given that dispute settlement remains a state-to-state process. Lawrence Herman informed the Sub-Committee that accessibility had to be examined in a cautious manner. He argued that direct, formal access to the dispute settlement system should not be provided to either individuals or organizations since doing so, even by means of amicus curiae briefs, would paralyse an already strained system. A far better solution, he thought, would be to enhance transparency. Jon Johnson suggested that amicus curiae briefs be allowed, but that their consideration and acceptance be at the sole discretion of the panel or the Appellate Body.

After careful consideration of the need for accessibility to dispute resolution procedures, the Sub-Committee recommends:

Recommendation 14:

That the Government of Canada push for a formal WTO procedure for the submission of amicus curiae briefs, but that their consideration and acceptance be at the sole discretion of the relevant panel or the Appellate Body.

6. Participation by Developing Countries

Should special and differential treatment be accorded to developing countries in this area? Dispute settlement at the WTO has become increasingly complex and resource intensive. Proceedings move quite slowly and each stage generally requires representation and the submission of documentation. Wealthy countries — such as Canada, the EU and the U.S. — are the most active users of dispute settlement, largely because they have the resources and experience to do so. They have ample legal talent, are well briefed by export industry interests, and have global networks of commercial and diplomatic representation to feed them with relevant timely information. Such countries rely on a panoply of experts to bolster their positions and refine their arguments. Other WTO Members find they are unable to fully, or even minimally, advance their trade-related interests through dispute settlement procedures because they lack sufficient resources and expertise. This is especially the case for developing countries unable to afford to hire and train specialized staff for dispute settlement matters, or to pay the high fees charged by international legal firms able to assist in the preparation of cases. They also find it difficult to collect the type of information required to effectively bring and defend a case at the WTO.

The DSU requires the WTO Secretariat to provide, upon request, legal advice and assistance to developing countries in respect of dispute settlement matters. Comments have been made, however, that the advice provided is extremely limited and often overly cautious because of conflict of interest fears. Furthermore, under the DSU, such assistance may only be provided after the country has decided to launch a dispute before the WTO. Thus, assistance in evaluating the potential success of an action cannot be given, and as a result these extra legal services tend to be used when developing countries are respondents in actions brought against them by other countries.

Some have suggested that such dispute settlement assistance should be available at all times and be separate from the routine Secretariat functions. With the recent establishment of the Geneva-based Advisory Centre on WTO Law (ACWL), these suggestions are now reality.[13] The Centre was established on July 17, 2001, and is in its start-up phase, but is fully operational. It is currently staffed by an executive director, an

[13] Detailed information about the ACWL can be obtained from its Web site at: http://www.acwl.ch/

office manager and six staff lawyers, and provides legal counselling on WTO law matters to developing country and economy-in-transition Members of the Centre and all least-developed countries free of charge up to a maximum number of hours determined by the Centre Management Board. As well, legal support is provided throughout WTO dispute settlement proceedings at discounted rates for Members of the Centre and least-developed countries.

The Government of Canada strongly believes that all WTO Members must have fair and equal access to WTO dispute settlement procedures. It supports the employment of special efforts to provide resource and technical assistance to developing and economy-in-transition WTO Members having difficulty participating in the dispute settlement arena on their own because of insufficient funds or expertise; this is especially important for least-developed countries.

ANTI-DUMPING, SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES

A. Background

In any examination of trade remedies that individual countries have at their disposal, one needs to separate out the legitimate use of anti-dumping, subsidies and countervailing measures with those that are exercised improperly. The use of these trade remedies has become a growth industry and now appears to be a great opportunity to clarify the rules.

In particular, anti-dumping abuses have become an increasingly serious problem for the international trading system. Although WTO rules currently enable Member countries to protect themselves against the infusion of goods sold below cost or at prices below that found in the home market, this right can be (and is) misused as a form of trade protectionism. Giving greater clarity and openness to anti-dumping rules and other trade remedies, so as to lessen their abuse, is now being increasingly viewed as an urgent priority for the world trading system.

Until the 1990s, the use of anti-dumping action was largely concentrated in developed countries. More recently, however, many other countries have started to impede imports under new anti-dumping legislation. Regrettably, not all countries have interpreted WTO rules (i.e., the 1995 WTO Anti-Dumping Agreement) in the same manner, with the result that a growing number of disputes has arisen between WTO Members. Developing countries in particular stand to gain from any ultimately successful reform efforts to restrict the use of anti-dumping action.

B. Developments at Doha

Efforts were made during both the Tokyo and Uruguay Rounds to negotiate anti-dumping codes imposing some constraints on the use of anti-dumping remedies, but progress was minimal. One of the obstacles to such progress is the fact that the ability to take trade remedy actions to address "unfair" trade practices has traditionally been a sacred cow in the U.S. At the Seattle WTO Ministerial in 1999, the Americans refused to attempt to clarify anti-dumping rules so that all countries could play by the same rules.

The issue of trade remedies continues to be an extremely sensitive one south of the border (e.g., the Trade Promotion Authority under consideration there contains certain conditions including those affecting the use of trade remedies). Fortunately, the U.S. played a vital leadership role at Doha by placing anti-dumping on the table. At Doha, the decision was made to negotiate on subsidies and on the procedures to deal with them and with anti-dumping.

C. The Canadian Perspective

Don Stephenson (Director General, Trade Policy Bureau II, Services, Investment and Intellectual Property Bureau), informed the Sub-Committee that the Government of Canada's position on the use of trade remedies is a balanced one: it wishes to maintain the right to use trade remedies in legitimate situations but desires to curb abuses. It intends to press that agenda as well as work together with Europe, the U.S. and other developed countries to obtain greater commitments from developing countries on due process and transparency in the administration of trade remedy rules. For their part, he noted, developing countries would use any concessions made in that area as leverage to obtain more disciplines on the use of those measures in developed countries.

Peter Clark of Grey, Clark, Shih and Associates Ltd. referred to all anti-dumping systems as bad, referring to anti-dumping as "arbitrary and capricious," with those of Canada and the U.S. labelled as the worst. He noted that Canada has always treated anti-dumping as a tax statute, as opposed to an international trade dispute. According to Mr. Clark, a different approach to anti-dumping is required.

The Canadian Manufacturers and Exporters (CME), in their written submission to the Sub-Committee, called for an overhaul of the WTO anti-dumping code to guard against protectionist abuses. The CME wanted the term "dumping" to be redefined so that duties would be levied only in situations where market-distorting practices were identified. Mark Boudreau of that group went so far as to advocate a convergence of trade remedy processes in WTO Member countries.

Clifford Sosnow of the Canadian Chamber of Commerce was also critical of the existing situation, welcoming any discussion at the WTO that would lead to "a system of clearer, fairer, and more efficient rules" regarding the use of trade remedies. He referred to the use of anti-dumping and countervailing measures as a form of disguised protectionism.

The Sub-Committee believes that an overhaul of the WTO trade remedy provisions to restrain protectionist abuses is urgently required. We are also of the view that Mr. Clark's concerns regarding the existing Canadian anti-dumping system are of sufficient importance to warrant a full-scale review. The Sub-Committee recommends:

Recommendation 15:

That the federal government seek a thorough clarification and strengthening of the WTO's trade remedy rules, with the stated objective of curbing the disturbing rise in protectionist abuses. Special focus should be placed on reforming current WTO anti-dumping rules to impose fundamental constraints on trade protectionism.

Recommendation 16:

That the Government of Canada undertake a thorough examination of its own anti-dumping rules, including any required changes stemming from the outcome of the WTO negotiations.

AGRICULTURE

A. The Insanity of Agricultural Protection

The list of global irritants in agricultural trade, as William Miner (Senior Associate, Centre for Trade Policy and Law, Carleton University) so aptly revealed to the Sub-Committee, is insanely long. Full resolution of all of the agricultural trade-policy issues will require multilateral rules and commitments.

Export subsidies and domestic price supports in other countries create market distortions that spur demand for import protection. The result of that intervention is production surpluses, artificially depressed and volatile world prices, and unnecessarily high food costs for domestic consumers. Developed countries are the principal culprits when it comes to such intervention.

Sergio Marchi informed the Sub-Committee that, according to OECD calculations, the richest countries spend over $250 billion U.S. per year on subsidies, of which 80% comes from the EU, the U.S. and Japan. This is an absurd number, given that it represents over 35% of the value of agricultural production.

William Miner revealed that large agricultural subsidies provided by the Europeans and Americans (e.g., grains) are problematic in that they get capitalized back into the cost structure of the industry (e.g., land values rise), with negative impacts on competitiveness of the industry receiving the subsidies. In the short run, countries providing this level of support will find it difficult to adjust to the loss of subsidy in the move to world prices. He is less concerned about the long term. On this point, Jack Mintz of the C.D. Howe Institute gave the example of New Zealand, which took unilateral action to remove domestic subsidies — after a difficult transition, there's been a huge increase in agricultural productivity, with much bigger sheep farms in place now.

WTO negotiations will also be required to make progress in restricting domestic support and in enhancing market access.

B. Previous WTO Action on Agriculture

The 1986-94 Uruguay Round of trade negotiations marked the first time that WTO Member countries were able to make significant progress in reducing the level of trade-distorting support in agricultural trade and in establishing a system of rules governing trade in agricultural goods. Prior to that point, GATT rules had been for the most part ineffective in curtailing the increase in agriculture protectionism, particularly in the cases of export and domestic subsidies.

At the Uruguay Round, issues related to agriculture were addressed in the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures as well as the Ministerial Decision concerning Least-Developed and Net Food-Importing Developing Countries. The former aimed to discourage WTO Members from using health and safety regulations as a form of disguised protectionism by requiring all bans or quarantines to be based on sound science or generally accepted international standards. Most significant, however, was the WTO Agreement on Agriculture in 1993.

The Agreement on Agriculture strengthened the rules governing agricultural trade with the aim of establishing a fair and market-oriented trading system as well as improving predictability and stability for both importing and exporting countries. To that end, the Agreement imposed binding commitments on Member countries to lower protective barriers in three areas: domestic support, export competition and market access.

Domestic support (such as production subsidies) is to be lowered by an average of 20% in the developed world and 13% in developing countries. However, the level of reduction on specific types of support depends on the nature of the assistance measure.

In WTO parlance, subsidies are categorized according to a series of colour-coded "boxes." Initially these were intended to resemble traffic lights. "Red box" measures were forbidden ("stop"), "amber box" instruments were to be reduced ("slow down") and "green box" subsidies were permissible because they had at most a negligible impact on trade.

The Agreement on Agriculture identifies no "red box" subsidies, but Member countries are not able to provide domestic support above the reduction commitment levels of the "amber box" category. The Agreement also produced a fourth colour, the "blue box," created at the insistence of negotiators from the EU and the U.S., who demanded greater flexibility in applying their respective agricultural policies to the new international rules. "Blue box" measures grant an exemption to those "amber box" policies that fall within production-limitation programs.

Tariff and Subsidy Reduction Measures in the WTO Agreement on Agriculture

	Developed countries: 6 years - 1995-2000	Developing countries: 10 years - 1995-2004
Tariffs		
average cut for all agriculture products	36%	24%
minimum cut per product	15%	10%
Domestic Support		
cuts in total support for the sector	20%	13%
Export Subsidies		
value of subsidies	36%	24%
subsidized quantities	21%	14%

Source: WTO

In terms of export subsidies, the agreement is similar to that of market access. Developed countries agreed to reduce their expenditures by 36% from their 1986-1990 base period levels over the six-year implementation period. For developing nations, the reduction is 24% over ten years.

In the area of market access, Member countries agreed to replace their existing non-tariff protective measures (import quotas) with tariffs. This was done in such a way that the new tariffs provided essentially the same level of protection as the previous border-protection measures. These new tariffs were then subject to a process of gradual reduction, taking into account the differing needs of developing countries and the developed world. Developed countries were to lower their tariffs by an average of 36% over a six-year period. By contrast, the developing world committed to an average 24% reduction in tariffs, phased in over ten years. In addition, minimum access tariff quotas were established to protect imports that accounted for only a small percentage of annual domestic consumption.

To oversee the implementation of the Agreement, and to provide Member countries with a forum to discuss matters related to the Agreement, the WTO created the Committee on Agriculture in 1995. The Committee meets officially four times a year and monitors the implementation schedule of the Agreement.

The Agreement on Agriculture represents only the first phase of agricultural reform. Under Article 20 of that Agreement, WTO Member countries pledged to continue discussions on reducing support and protection in that sector. This obligation, commonly referred to as the "built-in agenda," was the basis for a new set of agriculture negotiations that began in March 2000 and is still underway. In the first phase of these negotiations, lasting one calendar year, participating countries submitted proposals outlining the various elements of their respective negotiating positions.

In the second and current phase, discussions are occurring at a greater level of technical detail on all issues and options for policy reform. The *Doha Ministerial Declaration* established clear objectives and a timetable for these negotiations. These are discussed in more detail below.

C. Doha and Agriculture

At the WTO's Fourth Ministerial Conference in Doha (November 2001), Member countries agreed to build on the progress made in the Agreement on Agriculture and, as mentioned above, established objectives and a timetable for the second phase of ongoing negotiations in the "built-in agenda."

> ...Building on the work to date, and without prejudging the outcome of negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. — *Doha Ministerial Declaration*, Article 13.

The Declaration also provides clear timelines for ending the negotiations within a three-year time frame. By the end of March 2003, a draft framework (or modalities) for concluding the negotiations is to be finalized. The objective here is to develop guidelines or rules governing trade. For the elimination of export subsidies, for example, this means identifying what the objective really implies, what kind of rules to apply, how to calculate existing subsidies, and what formula is to be used to reduce the subsidies. Individual countries' draft schedules of additional commitments in agriculture trade liberalization are to be provided by the time of the 2003 Ministerial Conference, the expiry of the "peace clause" that currently shields agricultural subsidies from dispute settlement challenges.

Suzanne Vinet (Chief Agricultural Negotiator for International Trade and Policy Directorate, Market and Industry Services Branch, Department of Agriculture and Agri-Food) informed the Sub-Committee that while this date is critical — by that time countries should be able to have a preview of the relief (from subsidies) that farmers can likely

receive — more than likely the draft modalities or framework will not be found to be satisfactory and progress will be reviewed at the next Ministerial Conference at the end of 2003. Key factors influencing progress in the next year include: the U.S. farm bill; additional reform of the EU's agricultural policy; and how the WTO deals with the concerns of developing countries and ensures that they benefit from this round of trade liberalization. The agriculture negotiations are to be finished by January 1, 2005, in conjunction with the conclusion of the other WTO negotiating elements.

The Declaration reconfirms Article 20 of the WTO Agreement on Agriculture in stressing the need to provide developing countries with "special and differential treatment" so as to allow these countries "to effectively take account of their development needs, including food security and rural development."

There is no question that Doha set ambitious goals in agriculture. The Ministerial Conference was a real milestone in that it was the first time that WTO Members had committed to negotiate a phase-out of export subsidies. They also undertook to make large reductions in trade-distorting domestic support and to enhance market access significantly.

The agreement to explicitly include sections on agriculture in the Ministerial Declaration was the result of a compromise reached at Doha. The EU has traditionally been heavily protectionist in its agricultural policies and agreed to broach the subject in negotiations only in exchange for environmental issues also appearing on the agenda.

However, the EU was also successful in inserting the phrase "without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations" into Article 13 of the Declaration. This has raised the question of whether or not any meaningful concessions will come out of Europe on the topic of agricultural subsidies. The EU's own assessment of the Doha results states that "there is no commitment now to negotiate the elimination of export subsidies."

In addition, the EU's agricultural trade policy has long reflected the European view that there is more to agriculture than the efficient production of food. Considerable value is placed on measures to keep alive small farms and to protect food safety and the environment. The WTO Ministerial Declaration reconfirms Article 20 of the WTO Agreement on Agriculture that such non-trade concerns "will be taken into account in the negotiations as provided for in the Agreement on Agriculture."

While Europe has been the most vocal proponent of agricultural protectionism, the position of the U.S. has been mixed in this area. The U.S. is a net exporter of agricultural goods and as such is generally in favour of liberalization. However, it too retains a number of protectionist policies that could threaten the forthcoming round of trade negotiations.

D. Key Issues from a Canadian Perspective

The Doha Ministerial Conference saw Canada meet its primary objective, the securing of a launch of a broader round of multilateral trade negotiations. Only through such a comprehensive round can the necessary trade-offs be made between WTO Members to ensure that progress in agricultural trade liberalization can be achieved. The reverse is also true. As Sergio Marchi reminded the Sub-Committee, countries distancing themselves from the basic Doha commitment of phasing these subsidies out have to realize that this action would exert a dramatic and negative effect of making progress in other negotiating areas.

The three key Doha objectives (i.e., elimination of export subsidies; large reductions in domestic support; improvement in market access) closely match those Canada had developed leading into the 1999 Seattle Ministerial Conference. The Government of Canada is of the view that curtailing the high levels of support and protection provided by a limited number of developed countries will enable unsubsidized producers throughout the world (including developing countries) to realize their agricultural potential. However, as Suzanne Vinet pointed out, the devil is in the details and there will be a lengthy implementation period after the negotiations have wrapped up.

Without a doubt, Canada is pursuing a "level playing field" in agriculture, an objective shared by many developing countries. The objective here is to enable Canadian farmers to compete on a even footing with other farmers, and not with the treasuries of the countries they reside in. Given that Canada is a sizeable agricultural exporter and importer, and that its domestic market is mature, it stands to benefit from greater access to world markets, a strengthening of the international rules that govern agricultural trade and more effective competition in the global marketplace. On tariff reduction alone, the Guelph, Ontario based George Morris Centre concluded in 1999 that tariff elimination over a ten-year period would contribute an extra $2.5 billion to the agricultural industry each year.

All of the witnesses canvassed by the Sub-Committee supported the general thrust of the federal government's initial negotiating position with respect to the removal of export subsidies and large-scale lowering of domestic support. Where they tended to differ more significantly was on the third element of the government's position, namely market access.

Mark Boudreau of the Canadian Manufacturers and Exporters called on WTO negotiators to "seek a global agricultural market that is free of production subsidies and trade barriers. There is no reason why agriculture should be treated differently than the manufacturing or service sectors. Negotiators should seek to cut global agriculture tariffs in half and the highest tariffs more sharply with the goal of eventually eliminating all agricultural protection."

Clifford Sosnow of the Canadian Chamber of Commerce expressed his support for the federal government's negotiating position on agriculture. He felt that eliminating subsidy barriers was a "win-win" situation for both Canada and for developing countries; indeed, liberalizing trade in agriculture was one of the principal means by which the Doha Development Agenda could be advanced.

Jack Mintz would support changes, coordinated at the international level, which would eliminate many of the subsidies available for agriculture. While all countries would be better off, he is not confident that the Americans or the Europeans are ready to give up subsidies so it could take quite a while. Mr. Mintz also observed that major adjustments would have to occur if Canada acted unilaterally to remove all subsidies. However, if there were an internationally coordinated response, the prices of agricultural goods would increase to make up for the loss in subsidy revenues so there would be less of a need for adjustment.

1. Removal of Export Subsidies

Of those witnesses with an interest in agriculture, opinion on the merits of removing export subsidies was unanimous — all appeared to support the federal government's initial position. These subsidies, largely of European origin but also available for use by 24 other countries,[14] blatantly distort international trade patterns.

One witness, Mike Dungate (General Manager, Chicken Farmers of Canada), remarked that while he was in full support of eliminating export subsidies, the chances of eliminating them in this round were slim. His solution was to limit their use, possibly as a percentage of countries' agricultural production.

Another aspect to consider in any discussion of export subsidies is the use of export credits, export promotion programs and food aid programs taking the form of disguised subsidies. Bob Friesen and Larry Hill (Canadian Wheat Board) drew the Sub-Committee's attention to these items,[15] advocating that their use be disallowed.

Mr. Hill also stated categorically that the Canadian Wheat Board (CWB) was not an export subsidy, that government guarantees and the CWB's ability to operate as a commercial organization had to be maintained and that Article 17 of the WTO explicitly allows for the existence of single desk exporting authority. These subjects were also broached by William Miner, who argued that an effective WTO result will likely include disciplines on state trading enterprises and export credits.

---

[14] Together, the EU and U.S. account for a full 94% of all export subsidies.

[15] Mr. Friesen called attention to the $110 million in increased funding of market access programs contained in the U.S. Farm Bill.

The Sub-Committee is convinced of the merits of the international community ridding itself of all direct and disguised export subsidies. We recommend:

Recommendation 17:

That the federal government seek WTO consensus to have the WTO Agreement on Agriculture stipulate that export subsidies in agriculture be immediately eliminated. The government should encourage the WTO to examine countries' use of export credits, export promotion activity and food aid to ensure that these do not embody any subsidy component.

2. Large-Scale Reduction in Domestic Support

WTO negotiations will also be required to make progress in restricting domestic support. The biggest challenge in this area will be to constrain U.S. subsidy support to its farmers and bring the U.S. domestic subsidy system under control. As Peter Clark put it, financial support to farmers in the U.S. is driven by politics, not economics, and is a way of life there.

William Miner pointed out that the Americans have dramatically raised their farm support in the past three or four years, to the point where they are likely back to (or even beyond) the level of support provided in the mid-1980s. Furthermore, the U.S. always attempts to structure its financial support as emergency support, income support, and safety nets. These programs are decoupled (not directly linked to commodity production), rendering it difficult to challenge them (even though they really distort production), and they remain below the commitment the U.S. made at the Uruguay Round. According to Mr. Clark, the only way to deal with this is to challenge the Americans (e.g., through anti-dumping law).

According to Mr. Miner, Canadian farmers face a serious problem with the magnitude of U.S. subsidies (these distort production and trade) and the persistent threats and action by the Americans to limit commodity imports. Successful trade reform should provide Canadian producers with a more level international playing field on which to operate and lessen the risks of producing for export.

In particular, the U.S. Senate is currently debating a farm bill (S. 1628, the Agriculture, Conservation and Rural Enhancement Act) that could, it is argued by Senate Republicans and the U.S. Administration, violate its existing WTO commitments. This bill follows another already passed in the House of Representatives in October. It would raise farm policy spending by an estimated $73.5 billion over ten years. Payments to farmers would be structured counter-cyclically — they would increase as commodity prices fall and production rises.

These counter-cyclical payments would be categorized as "amber box" payments and thus be subject to reduction commitments. Furthermore, there is a strong likelihood that regardless of which farm bill, the Senate or the House version, is passed, the additional funds would push U.S. farm support above its Uruguay Round commitment of $19.1 billion.

Suzanne Vinet informed the Sub-Committee that the U.S. needs to show leadership for an agreement to materialize. A farm bill going in the other direction will not help. The federal government is still hopeful that good changes will be made to the bill and that an aggressive WTO outcome could help the Americans go in the right direction.

Several witnesses presented specific recommendations to curb the use of production and trade-distorting domestic support. Larry Hill called for three important changes: imposition of official limits on total farm support expenditures; elimination of the blue box provision and an overall cap on the minimally trade-distorting subsidies captured by the green box provision. Neil Jahnke of the Canadian Cattlemen's Association also requested a further reduction in the level of permissible spending on domestic support and the elimination of the blue box category of domestic subsidies. Similarly, Bob Friesen advocated a cap on all domestic support, based on a certain percentage of the value of farm-gate production; withdrawal of the exemption of the blue box programs from the spending limits; and a clarification and tightening of green box programs. Liam McCreery (President, Canadian Agri-Food Trade Alliance) stressed the need for meaningful reductions in trade-distorting domestic support programs established on a product by product basis. Mike Dungate of the Chicken Farmers of Canada recommended placing a 10% cap on amber box support. The Sub-Committee finds many of these proposals to be eminently sensible and recommends:

Recommendation 18:

That the WTO Agreement on Agriculture be altered to dramatically restrict the provision by Members of production- or trade-distorting domestic support. In this reform effort, serious consideration should be given to establishing maximum limits on support that distorts production or trade; eliminating the blue box category of domestic subsidies and clarifying green box support programs to ensure that they have no production- or trade-distorting effects.

3. Market Access

WTO negotiations on market access are required to make gains in the key markets in Asia, the Middle East and Europe and in certain sectors (e.g., sugar products). Tariffs on agricultural goods remain high and prohibitive tariff rate quotas continue to be in existence on certain goods.

A number of witnesses called for reductions in market access barriers. Neil Jahnke proposed that all in-quota tariffs be eliminated, that other tariffs be significantly reduced, that clear and binding rules govern the administration of tariff rate quotas, and that the maximum possible increase in minimum access commitments be realized.

Liam McCreery and Sandra Marsden also advocated aggressive action to improve market access. Mr. McCreery has requested sizeable reductions in all tariffs, significant increases in minimum access commitments and zero-for-zero agreements where international commodity sectors support them. Ms. Marsden, while generally supporting the Government of Canada's three-pillar approach to the negotiations, pointed out that the Canadian position on market access was insufficiently aggressive. Dependent as the sugar and sugar-containing product industry is on the protected U.S. market, the Canadian Sugar Institute is advocating that the market access negotiations address all forms of protection.

David Barlow (Canadian Restaurant and Food Services Association) criticized the Canadian initial negotiating position on market access as being insufficiently ambitious. Although it does request improvements in market access, it tries to retain important barriers — in the form of triple-digit tariffs — in a number of sectors under supply management (e.g., dairy, poultry). Stephanie Jones of the same organization laid out the following features of an aggressive ten-year transition plan to open up the Canadian market to dairy and poultry imports: incremental increases in import access levels of ten percentage points per year; a firming up of WTO commitments to make import access obligations clear and binding; an elimination of TRQ country allocations and other restrictions; and an annual reduction of 10% of all tariffs.

Bob Friesen stressed the need for all WTO Members to offer the same level of minimum access and that this access be based on clear and precise rules. Those countries, such as Canada, that have already provided access greater than the common minimum, should not be required to raise their market access. All other countries should respect the agreed to minimum level. The Canadian Federation of Agriculture is also calling for zero tariffs within TRQs; the provision of market access on a product-specific basis; the elimination of tariff escalation based on the degree of value-added; and the maximum reduction of all single stage tariffs (those not protecting a TRQ).

The concern about countries not living up to minimum market access guidelines was shared by Mike Dungate. He called on the WTO Members to agree to an effective 5% minimum access level (i.e., ensure that all Members are providing it)[16] based on a more recent consumption period,[17] while maintaining current over-quota tariffs and setting a zero in-quota tariff. Realizing an effective tariff rate quota in this round of negotiations is, for the Chicken Farmers of Canada, the most vital negotiating element.

---

[16] According to Mike Dungate, an average of only 67% of the minimum access is now being provided by WTO Members.

[17] The current base period on which this 5% access rate is applied is 1986-88.

Finally, Yves Leduc of the Dairy Farmers of Canada stated that market access was a critical element of the negotiations and pointed to the credibility of the Canadian position on this (i.e., to place the same minimum access requirement on all countries). In essence, the requirement should be set at 5% as was established at the Uruguay Round.

An assessment of the various positions put forward on the market access question suggests that the opinion of witnesses on the desirable degree of market opening has split between those groups keen to impose a 5% minimum access requirement on WTO Members and those supporting a considerable easing of import restrictions. The Sub-Committee, in an effort to at least partially bridge the gap between the two competing visions of import protection and recognizing the need to establish a "level playing field", recommends:

Recommendation 19:

That, in an effort to improve market access as part of the WTO's negotiations on agriculture, the Government of Canada advocate the establishment of a product-specific minimum access requirement of 5% using the most recently available consumption period as a base period. Clear and binding rules should govern the administration of the tariff rate quotas. Moreover, all in-quota tariffs should be abolished and those not protecting a tariff rate quota markedly reduced. A negotiated phase-in of import access level increases should also be implemented in parallel with the implementation and enforcement of new market access rules.

Turning to the merits of maintaining this country's supply management regimes, the evidence heard by the Sub-Committee on Canada's supply management regimes was somewhat mixed. At Doha and before the November 2001 Ministerial Conference, the Government of Canada had been firm in its view that decisions regarding the production and marketing of Canadian products (e.g., supply management and the Canadian Wheat Board) should continue to be made here at home.

Suzanne Vinet told us that the Canadian position, as outlined in August 1999, is that the current effective supply management system needs to remain intact. Sergio Marchi reinforced this view, pointing out that the Government of Canada is of the view that Canada's capacity and ability to use supply management in agriculture is entirely compatible with our WTO obligations. How we have organized ourselves in agricultural production is similar to how other countries have done it. Moreover, there was no reference in the Doha document to the supply management issue. He noted that if, in the course of negotiations, countries wish to pursue this, that is their prerogative.

The Dairy Farmers of Canada were also keen to preserve the existing system, arguing that supply management is of benefit to both producers and processors, and costs nothing to governments to continue.

Bob Friesen expressed concern that agricultural competitors could be successful in deregulating Canada's orderly marketing structures while also not facing restrictive limits on the use of subsidies. If that scenario were to materialize, then the entire domestic agricultural sector would suffer.

Other witnesses were not so convinced of the merits of supply management. According to Bill Dymond, tariffs in the dairy and poultry sectors in the order of 200-300% represent a massive transfer of income from consumers to producers, and from taxpayers to producers. He said it was a crazy system when the value of the quota to produce exceeds the value of other capital assets necessary to produce. Do we wish to keep supply management from the negotiating table, continue with those transfers of income, and pay the sizeable economic costs of this distorting policy? For example, we miss out on value-added opportunities (e.g., McCain's in New Brunswick not being able to obtain the amount of cheese required at lower prices to sustain pizza production). Eventually, there will be a price to pay at the negotiating table.

William Miner noted that regarding the future of supply management, quota values in the dairy and poultry sectors have gone up dramatically. However, this affects one's competitive position as the country begins to open up to competition (a continental market in the supply-managed sector is beginning to emerge). One will have to anticipate tariffs of these supply-managed products coming down somewhat, so there will be a challenge to lower costs.

Finally, Jack Mintz indicated that he would favour a removal of the supply management that has been undertaken in Canada.

4. Food Safety

Several other agricultural issues were discussed during the Sub-Committee's hearings. For example, a number of groups advocated that the Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures not be revisited in the upcoming round of negotiations, while Mike Dungate suggested that Canada may wish to have it re-opened to restrict the use of non-tariff barriers.

Neil Jahnke expressed the need to have technical standards, approval of genetically modified organisms, product labelling and food safety requirements based on internationally accepted science. The Sub-Committee appreciates these comments, especially since they mirror those contained in our already mentioned report on Canada-Europe economic relations.

SERVICES

A. Background

Services, the largest and most dynamic component of the economies of both developed and developing countries, account for over 20% of total global trade (1999). Important in their own right, they also serve as valuable inputs into the production of most goods. There is every reason to believe that trade in services will remain the fastest growing area of world trade.

Accounting for roughly two-thirds of Canada's GDP and for $43 billion in annual exports, the services sector is also a key and growing component of the Canadian economy. All told, almost three-quarters of domestic employment lies in services. Moreover, the services sector has led the transformation of the Canadian economy into a knowledge-based economy.

Trade in services is very important to Canada, with service exports having grown by 7.1% in 1999 to a level of $49 billion. Although the United States is the principal market for Canadian goods, our services exports are more diversified. On the other side of the trade ledger, imports of services increased by 5.6% in 1999, attaining a total of over $55 billion.

It is generally thought that substantial economic gains could be realized through increased liberalization in services trade. As the world's 12th largest services exporter, Canada can gain significantly from improved access to foreign markets. The Government of Canada is committed to broadening trade in services, thereby generating growth and employment for Canadians.

B. The WTO and Services

Only relatively recently have services become the subject of multilateral trade negotiations. The 1995 GATS agreement was the first to provide a comprehensive framework of multilateral, legally-enforceable rules covering global trade in services. This agreement extends the traditional GATT principles of national treatment (no discrimination against foreign producers compared with domestic ones) and most-favoured nation (no discrimination against certain WTO Members compared with other ones) to the global trade in services.

Under the GATS, no country can be forced to open up a particular service or sector, even if it were to decide to request an elimination of barriers in other markets. As Peter Clark informed the Sub-Committee, whereas the GATT (goods) contains "negative" lists (parties include the sectors and activities they want excluded from the agreement), the GATS (services) contains a "positive" list of commitments that parties wish to make (i.e., everything is excluded unless it is specifically included). In other words, WTO

Members are required to apply new GATS rules only to service sectors they have decided to put forward. The downside to this approach is that in a number of service sectors, very few countries have made market-opening commitments. Another important in this regard is that services "supplying the exercise of governmental authority," which includes many of the public services provided in Canada, are not even covered by the GATS.

Negotiations on amending the services agreement, ordered by the Uruguay Round, have been underway since February 2000. The current talks on the General Agreement on Trade in Services (GATS) were part of the WTO's built-in agenda (along with negotiations on agriculture) and were designed to achieve additional liberalization through a broadening of the relatively weak commitments made previously by WTO Members.

At the Doha Ministerial Conference, WTO Member countries agreed to continue the negotiations on services (i.e. expanding market access and further liberalizing trade in services) under clear and firm timelines. Countries are to provide their initial requests for specific commitments by other countries to liberalize certain services sectors by 30 June 2002. Initial offers, outlining the services sectors each member will be willing to liberalize, are expected by 31 March 2003. Canada and other WTO Members have, once again, reaffirmed the right of individual countries to regulate the supply of services.

C. Views on the Canadian Position on Services

The Government of Canada has taken the position that it would like to provide its service exporters (especially small and medium-sized businesses) with greater opportunities in emerging world markets. Targeted sectors include professional, business, financial, telecommunications, computer, environmental and transportation services. Improved access to foreign markets should enable Canadian service companies to take advantage of economies of scale, while enhanced competition at home should lead to lower prices for Canadian consumers, improved selection and a rise in service quality.

However, Canadian authorities must also identify which of the country's own services sectors it would like to liberalize. Officials have stated publicly that the outcome of the GATS negotiations will not jeopardize this country's ability to protect important national interests in areas such as health, education and social services. Don Stephenson of DFAIT informed the Sub-Committee that Canada is already one of the most open service economies in the world but that in its initial position on the GATS it has committed not to negotiate on health, public education systems, and on social services. Canadian provinces will thus continue to be able to introduce measures limiting market access by foreigners.

Mr. Stephenson went on to note that many of the fears that NGOs have in the area of public services have less to do with trade than with creeping privatization of those services and other policy changes. However, this position was not shared by the witness

from the Canadian Centre for Policy Alternatives (CCPA). Bruce Campbell observed that his group's main concern with the GATS is the threat to public services (i.e., education, health, social services, water management, etc.) that the agreement poses as well as its threat to domestic regulation in the public interest.

On the former point, the CCPA is concerned about what Mr. Campbell referred to as GATS' "constant one-way" pressure to privatize and commercialize, in that the agreement introduces major disincentives to any attempt to reverse the process where services have been privatized (i.e., where it turns out to have been a bad decision). He argued that the so-called exemption for public services (i.e., the exemption in the exercise of government authority) had major shortcomings, in that it would not include many public services if it was interpreted narrowly. The concern is heightened by the fact that Canadian public services are a mixture of both private and public finance and delivery, often in competition with private interests, and that no one had yet definitely said what would or would not be included.

The CCPA representative also called on the Government of Canada to undertake a comprehensive review of the Canadian regulatory framework in terms of how it could be affected by the GATS negotiations. Specifically, the government should assess diligently the impact of existing GATS commitments on health care. He noted that there was an inherent contradiction between the government's desire to boost export opportunities for Canadian services (including health services) in more open external markets and the desire to close the domestic health care system to foreign health care providers. He called on the government to not make commitments in the areas of education, health care, social services, water, and a range of important public services.

Jim Knight (Executive Director, Federation of Canadian Municipalities) noted similar concerns, especially the possibility of GATS compromising the ability of municipalities to regulate within their jurisdiction (e.g., to protect the environment, procure services and deliver drinking water) or to deliver public services when commercial elements are involved. Many of the Federation's concerns have been satisfactorily addressed in consultations with DFAIT officials, who have attempted to assure the organization that municipalities' regulatory-making capacity would not be threatened. Even so, Mr. Knight continues to believe that some municipality activities could trigger international trade agreement challenges, and the FCM believes that these concerns need to be addressed prior to the continuation of negotiations.

David Robinson (Associate Executive Director, Canadian Association of University Teachers) observed that existing protections in the GATS for education and other public services were inadequate. He referred to a legal opinion produced by the international legal firm Gottlieb & Pearson, which contradicted the federal government's claim that public education was beyond the scope of the GATS since services "provided in the exercise of government authority" are excluded from the agreement. According to Mr. Robinson, education services provided in this country do not fully benefit from this general exclusion since they involve private funding and are delivered by a blend of

public, non-profit and for-profit providers. The Association that he represents has made four demands: permanent protection in the GATS for public services; no new GATS commitments on education; no commitments on commercial training and education services; and review by the Government of Canada of the impact of commitments made in other service sectors (e.g., telecommunication services, libraries, research and development, professional services) on education.

As a final point, Mr. Campbell expressed his concern about the democracy implications of the GATS. Specifically, he objected to the fact that WTO decisions affecting Canadian policies were being made in secret, far-away hearings.

We understand the concerns that the CCPA, the FCM and other Canadians have regarding the impact of GATS and accompanying services negotiations on the provision of public services in Canada. The interplay between international trade negotiations and one's domestic regulatory framework is also worthy of detailed examination. Given the nature of trade in services, domestic regulations play an important role in increasing or limiting the ability of exporting service firms to provide their services in a foreign market. It is one of the government's vital roles to keep Canadians informed regarding the impact that trade negotiations could have on their day-to-day lives. We therefore recommend:

Recommendation 20:

That the federal government undertake, and render public, an examination of the impact of Canada's existing commitments under the GATS on the effective provision by Canadian governments of health, education and social services and on the Canadian regulatory structure affecting them. This study should be updated once the WTO negotiations on services are nearing completion.

CULTURE

The preservation and promotion of cultural identity continues to be a key objective for many WTO Members. Countries, when entering into trade agreements, often wish to retain the flexibility to pursue cultural policy objectives. Here, Canada is certainly no exception. The federal government continues to adopt the view that culture is more than a commodity, that it helps promote a sense of identity, and that it is thus deserving of protection. Canadian cultural policy has sought to balance the importance of its cultural exports with the desire to nurture Canadian culture domestically.

Holding the opposite view is the United States, the world's cultural superpower. What Canadians may view as a cultural industry, Americans tend to see as an entertainment industry. For this reason, the U.S. Administration has advocated that

cultural goods and services be treated like any other good or service. Indeed, the U.S. submitted proposals to the WTO and FTAA negotiators in the Spring of 2001 that signalled its desire to place culture and cultural policies squarely on the negotiating table.

At the WTO, negotiations on culture largely take place within the ambit of the GATS, which gives Member countries the option of including cultural services in the discussions if they so choose. Not surprisingly, the Uruguay Round saw only a small minority of countries make commitments to open up trade in cultural services to trade. However, the GATS is now up for renegotiation.

According to Sergio Marchi, the issue of culture and trade is relatively new but it is one whose importance will continue to grow. As a result, much effort has been devoted to explaining the federal government's position that initiatives to preserve and promote one's cultural identity should not be interpreted as trade protectionism.

Don Stephenson informed the Sub-Committee that the scope of the Government of Canada to protect Canada's cultural diversity in the WTO negotiations is quite broad. The federal government, along with governments of many other like-minded WTO Members, does not intend to make any commitment that would restrict its ability to achieve its cultural policy objectives until such time as a new international instrument to safeguard the right of countries to promote and preserve their cultural diversity is established.

This New International Instrument on Cultural Diversity (NIICD), which is expected to take several years to establish, aims to establish clear rules on which measures could be used to promote cultural diversity. The overriding objective regarding the NIICD is to preserve the right of countries to promote their culture while also respecting the rules of the international trading system and ensuring markets for cultural exports.

The Government of Canada is currently attempting to build domestic and international support on the importance of cultural diversity and the need for a NIICD. It is working through such forums as the International Network on Cultural Policy, UNESCO, the Organization of American States, La Francophonie, and the WTO.

Apart from Mr. Stephenson, the Sub-Committee also heard from two representatives of cultural industries. Robert Pilon (Executive Vice-President, Coalition for Cultural Diversity) observed that cultural services such as films, books or sound recordings are unlike any commodity or good, in that they embody more than just economic value. They are to be treated, he argued, differently than other goods and services. Mr. Pilon observed that the real threat would materialize if the American position on culture were to hold sway at the GATS negotiations. Existing Canadian cultural policies would have to be dismantled, he argued, if culture were to be subjected to the rules that typically govern international trade agreements.

Mr. Pilon expressed his organization's support for the federal government's position that no new commitments would be undertaken on culture until a NIICD is in place. This NIICD would define the principles associated with cultural diversity and establish the right of individual countries to establish their own cultural policies. He noted Canada's efforts to develop an alliance of like-minded countries around the world on the need to clearly designate cultural goods and services as separate and worthy of an international agreement outside of the WTO that could then somehow be linked back to the GATS.

The Society of Composers, Authors And Music Publishers of Canada (SOCAN) argued that Canadian culture was actually not protected under Canada's trade treaties, referring to the successful U.S. WTO challenge of this country's policy on split-run periodicals. According to SOCAN, the adverse ruling against Canada demonstrated that the WTO had failed to develop a trade-rule regime that would treat cultural industries apart from other industrial goods or commercial services.

The group made three recommendations to the Sub-Committee. First, it advocated that the GATS' "bottom-up" structure be maintained and that no GATS commitments be offered on services. Also, a similar "bottom-up" structure should be adopted within any investment agreement to guarantee that no commitments prohibiting Canada from taking steps to preserve and promote cultural diversity would be undertaken, especially the ability to maintain and develop Canadian content requirements. Finally, SOCAN expressed concern that if progress on the NIICD were not to materialize quickly, decisions reached as part of the WTO negotiations on services could restrict Canada's options. Therefore, it urged the federal government to adopt an international instrument on cultural diversity as soon as possible.

The Sub-Committee recommends:

Recommendation 21:

That the Government of Canada ensure its ability to preserve and promote cultural diversity by accelerating its efforts to achieve the desired New International Instrument on Cultural Diversity.

INVESTMENT AND COMPETITION POLICY

A. Investment

1. The Importance of Investment and Investor Protection

It is now generally accepted that foreign direct investment (FDI) flows are a key component of global economic growth and prosperity. Countries imposing restrictions on FDI risk losing the economic benefits (e.g., faster economic growth, larger capital base,

new technology, higher wages) that foreign investment can provide. Moreover, production is increasingly occurring internationally, and investment and trade are now being viewed as complementary activities in firms' efforts to service foreign markets. Indeed, over one-third of world exports are now being shipped between various entities of multinational companies.

Foreign investment is also a key issue for Canada. For every year between 1996 and 2000, this country was a net exporter of investment capital. In 2000, the stock of Canadian direct investment abroad totalled $301 billion, compared with its stock of FDI of $292 billion. Being a net exporter implies that we have much to gain from rules that facilitate and protect capital exports, particularly in those economies lacking an appropriate legal system and displaying barriers to investment.

The Sub-Committee heard compelling evidence of the importance of investment. Robert Keyes stressed that investment was a critical issue for the business community, in that it frequently preceded trade and that it represented a means by which technology could be transferred and skills developed.

Developing countries also stand to benefit greatly from an international investment deal. FDI inflows can provide important advantages to these countries in the form of growth-inducing capital, technology and expertise. Their participation in such an agreement would provide a strong signal to the world that they welcome FDI and will not discriminate against foreigners in its treatment.

2. The WTO and Investment

Within the WTO, investment-related obligations are concentrated in the Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs) and the GATS. The former precludes WTO Members from imposing performance requirements (e.g., domestic sourcing) on incoming FDI flows. A number of developing countries, however, have experienced difficulties in meeting the WTO requirement that TRIMs-inconsistent measures be phased out by 1 January 2000, and have since requested extensions.

The GATS, on the other hand, contains a number of investment-related requirements affecting the delivery of services through investments undertaken in foreign markets. These include the need for transparency as well as most-favoured nation obligations, market access opening and national treatment commitments.

While investment in services sectors is covered by WTO rules, there is currently no equivalent comprehensive multilateral agreement on investment affecting goods. In the mid-1990s, the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) did attempt, albeit unsuccessfully, to negotiate the Multilateral Agreement on Investment (MAI) for OECD countries. Since then, countries have indicated interest in developing an international accord on investment within the WTO, but no consensus has emerged.

Greater support for this initiative, particularly among developing countries, is still required before the negotiations can be launched.

Investment is one of the new issues that could eventually be included in the multilateral negotiations now underway. At the Doha Ministerial Conference in November 2001, WTO Members recognized the rationale for multilateral frameworks on investment and agreed to establish focused work programs within the Working Group on Trade and Investment on what such frameworks could entail. The decision to launch formal negotiations, based on the usual WTO need to satisfy consensus, would then be made at the Fifth WTO Ministerial Conference in 2003.

Investment proposals currently under discussion within the WTO's Working Group on Trade and Investment are clearly different from those contained in the OECD's unsuccessful MAI and do not include investor-state dispute settlement provisions. Discussion within the WTO has centred on the following rules that might be included in a potential investment deal: non-discrimination, transparency, performance requirements, incentives, transfer of funds, and elements of investment protection. National treatment and market access commitments could be generated in a manner that is similar to the GATS commitment process.

3. Developing a Canadian Position

Given Canada's status as a net investment exporter, it was not surprising to hear testimony supporting the need for investment protection. Don Stephenson of DFAIT observed that the Government of Canada welcomed the inclusion of investment in a WTO negotiating agenda, even if actual negotiations will not be launched until at least 2003. DFAIT would like to see an international agreement include transparency in investment regulation; non-discriminatory treatment accorded to Canadian investors abroad; a right for Canada (and others) to regulate in the public interest; and mechanisms to help ensure that the benefits of FDI can be realized by all WTO Members, including developing countries.

Clifford Sosnow noted the critical need for investments to be treated fairly (to give businesses confidence) and protected through the rule of law. Recourse to international agreement or arbitration is required, he observed.

Jack Mintz of the C.D. Howe Institute argued that investor protection was required to restrain governments from treating investors unfairly once capital has been sunk and strategic investments made. If expropriation action was required, then fair compensation should be provided. He did point out, however, that the current climate made it somewhat difficult to obtain a multilateral investment agreement. Instead, achieving a similar result in regional agreements such as the Free Trade Area of the Americas (FTAA) might be the preferred route to take.

Mark Boudreau of the Canadian Manufacturers and Exporters also expressed pessimism that WTO agreement on investment would be reached any time during this round of negotiation. He attributed this pessimism to the large size of the negotiating forum.

Mr. Sosnow, during his second appearance before the Committee and representing the Canadian Chamber of Commerce, expressed disappointment that negotiations on investment had been deferred until 2003 at the earliest. The Chamber is strongly in favour of strengthening disciplines to govern investment, and Mr. Sosnow encouraged the federal government to aggressively seek to develop a consensus within the WTO to launch the negotiations.

Finally, Sergio Marchi informed the Sub-Committee that consensus had been reached in Geneva to exclude any investor-state provisions. He was not aware of any country pushing to have this concept included, with WTO Members preferring to retain sovereignty.

The investor-state issue, arising as it does out of the NAFTA investment chapter, continues to be of concern to the Federation of Canadian Municipalities (FCM). The FCM is worried that with increasing judicial acceptance of municipal decisions, investors may increasingly resort to trade tribunals for damages.

It is true that the vast majority of Canada's external investments are provided with adequate protection through existing agreements such as NAFTA, Canada-Chile Free Trade Agreement, Canada-Costa Rica Free Trade Agreement, and the bilateral foreign investment protection agreements. Other countries have also entered into regional trade liberalization agreements, and over 1,800 bilateral investment protection arrangements have been entered into throughout the world. These bilateral treaties typically provide the same protections as would a multilateral agreement.

However, the Sub-Committee is of the view that it is in Canada's best interests to support a comprehensive agreement at the multilateral level. Such an agreement could, among other things, set a uniform standard of minimum investment protections, rationalize existing bilateral treaties and expand coverage of the treaty provisions to those countries with which Canada has no bilateral accord. We therefore recommend:

Recommendation 22:

That the Government of Canada diligently strive to attain WTO consensus on the importance of creating a comprehensive international agreement to protect investment. Investor-state provisions should be excluded from the agreement.

B. Competition Policy

At the current time, there is a wide range of private actions that may restrict market access or lead to unfair methods of competition. Competition policy is typically meant to ensure that practices within and among companies (e.g., pricing, mergers, abuse of dominant position) do not undermine competition in the marketplace.

While much progress has been made at the WTO in eliminating government-imposed barriers to trade at the border, less emphasis has been placed on avoiding the negative effects on trade of private business practices within countries. The need for an international agreement on competition policy at the WTO is, therefore, generally based on the desire to ensure that private anti-competitive practices do not serve to limit trade, and that both producers and consumers are able to gain fully from the benefits of competitive markets. Ultimately, it is the wish of the international community to maximize the benefits realized from trade liberalization.

Another rationale for dealing with competition issues at the WTO level is the rising international dimension to competition law enforcement. Competition authorities throughout the world are increasingly devoting more of their time and efforts to international cartels and mergers necessitating multi-jurisdictional review.

The other side to the argument is that the issue of private anti-competitive conduct is greatly exaggerated, and that such conduct would be significantly reduced by a proper application of trade liberalization. Opponents of a multilateral competition policy framework argue that improper imposition of anti-competitive restrictions on firms, through the implementation of WTO competition rules, would not be advisable. What must also be considered is that there is, as of yet, no international consensus on the proper scope and application of competition policy.

It would appear that support for competition rules is beginning to become evident at the WTO, with developing and emerging economies starting to acknowledge that an international competition framework could support both the introduction of such rules and the enforcement of domestic competition laws. The current reality is that many of these countries do not possess effective and enforced competition laws. Even for those countries that have competition laws on their books, there are often significant differences in their actual impact.

Competition policy is one of the new issues that could eventually be included in the multilateral negotiations now underway. At the Doha Ministerial Conference in November 2001, WTO Members recognized the rationale for multilateral frameworks on competition and agreed to establish focused work programs within the Working Group on Trade and Competition Policy, on what such frameworks could entail. The decision to launch formal negotiations, based on the usual WTO need to satisfy consensus, would then be made at the Fifth WTO Ministerial Conference in 2003.

The Government of Canada is of the view that the current dependence on bilateral competition cooperation agreements needs to come to an end, to be replaced (for efficiency and coverage reasons) by a WTO framework agreement on competition policy. At the WTO, Canada has formally proposed a framework policy that would cover the following elements: individual countries' adoption of sound competition legislation; commitments given to the principles of transparency, non-discrimination and procedural fairness; an advocacy role for the competition authority; the adoption of common approaches to international cartels; mechanisms to improve cooperation between competition authorities; and the provision of technical assistance to developing countries. Under this proposal, competition policy would be left outside the WTO's dispute settlement process.

Don Stephenson informed the Sub-Committee that for full benefits to be realized from trade liberalization, there needs to be effective competition laws and regulations in place. However, these preconditions do not exist in many WTO Member states and therefore it is not surprising that there is, as of yet, no consensus on what the minimum standards of competition law should be.

Mark Boudreau of the Canadian Manufacturers and Exporters expressed pessimism regarding the potential for an agreement on competition policy. He could not envisage the suitability, at this point, of the WTO being involved in the affairs of private companies and observed that including the area of competition in its negotiating framework was perhaps placing an excessive burden on the institution.

Clifford Sosnow of the Canadian Chamber of Commerce indicated that the issue of competition policy was a highly contentious one, not only in Canada but also in the U.S. and in Europe. He informed the Sub-Committee that the Canadian business community continues to debate this issue and that it was not even clear that there is support for competition law standards being subject to WTO rules. The Chamber urges the federal government to concentrate more on the other three "new" issues (i.e., investment, procurement, trade facilitation) in which there is a much better chance of success.

TRADE AND ENVIRONMENT

A. Background

Trade liberalization resulting from WTO negotiations can have either a positive or a negative effect on environmental protection. The Sub-Committee was told that trade liberalization and environmental protection can be mutually reinforcing in cases where trade-distorting subsidies and protection encourage environmentally damaging over-production of goods. David Runnalls (President, International Institute for Sustainable Development) testified before the Sub-Committee that it would be very

difficult for developing countries in particular to achieve some measure of sustainable development without the capital that would come out of increased access to the markets of the developed world.

However, trade liberalization can lead to increased rates of environmental degradation. Mr. Runnalls cautioned that merely providing market access does not guarantee specific results. Trade liberalization can lead to increasing rates of environmental degradation, especially in developing countries, if the proper policies are not in place to protect the environment.

The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) first mandated the study of environmental issues in the early 1970s. At that time, its efforts were focused on the implications of environmental protection policies on international trade. This research topic reflects one of the prevailing issues regarding trade and the environment today — that protection policies could, in fact, become obstacles to trade and could serve as a form of trade protectionism.

Recognizing the need for further study of environmental issues, at the final meeting of the Uruguay Round negotiations, ministers approved the creation of a new committee explicitly for that purpose. Established in 1994, the ongoing role of the Committee on Trade and Environment (CTE) is "to identify the relationship between trade measures and environmental measures in order to promote sustainable development" and to make appropriate recommendations on that subject.

The CTE has provided valuable research exploring trade and the environment, and has proved to be a useful forum for sharing information and defining relevant issues. However, prior to the forthcoming round of trade talks, little progress had been made in placing specific environmental concerns onto the negotiating table at the WTO.

Some witnesses appearing before the Sub-Committee were not disappointed with this apparent lack of progress. Several, including Elizabeth May (Executive Director, Sierra Club of Canada), believe that the WTO is not the appropriate place to resolve environmental problems and disputes. They maintain that trade negotiators lack the necessary environmental expertise to effectively address environmental concerns and make important decisions regarding public policies (such as on environmental protection) solely on the basis of their trade-related knowledge. Furthermore, this lack of environmental capacity at the WTO is seen as unduly influencing the outcomes of WTO trade disputes on environmental issues.

Failure to make significant progress on placing environmental issues on the negotiation table has been largely a result of the widely disparate views on environmental protection held by the developed world and by developing countries. While relatively affluent countries, particularly those in the European Union (EU), have made

environmental issues a clear priority, this view is not shared by all countries. Jack Mintz of the C.D. Howe Institute reminded the Sub-Committee that less developed countries are apprehensive about environmental standards because they view such standards as another form of trade protectionism used by developed countries.

Furthermore, environmental technologies and upgrades can be prohibitively expensive for poorer countries. Developing nations seldom have the resources at their disposal to engage in environment-related research and development. Furthermore, few believe that they should sacrifice their growth prospects to help solve global pollution problems caused in large part by the lifestyle of richer countries.

B. Developments at Doha

Although many countries have traditionally been reticent to open WTO negotiations on environmental issues, the new round of trade negotiations launched at Doha includes a handful of topics concerning trade and the environment. The appearance of environmental issues on the negotiating table represents a significant victory for the EU, the most vocal proponent of such issues.

Prior to the November meeting in Qatar, the EU had demanded an explicit negotiating mandate to review and clarify the rules surrounding trade and the environment. This demand was opposed almost unanimously by developing countries. Their opposition was echoed by some developed countries as well, including the United States.

However, a compromise was reached at Doha. In exchange for an agreement on the part of the EU to broach the subject of agricultural subsidies, the new WTO round of negotiations will include two significant environmental issues: trade barriers on environmental goods and services; and negotiations to reconcile the rules of multilateral environmental agreements with the WTO.

Although the inclusion of environmental issues in the new round of negotiations was a last-minute decision, the Sub-Committee heard that the likelihood of an agreement on the environment is relatively high. David Runnalls told the Committee that the politics of the environment are such that the EU and perhaps event the U.S. cannot come away from the table without an agreement that has some significant environmental concessions. This is particularly the case in Europe where public sentiment is increasingly pro-green. EU negotiators will be pressured from home to reach a deal.

As part of the compromise between the EU and the U.S., trade negotiations specifically pertaining to the environment will be restricted to the two issues mentioned above. However, the Doha Declaration also calls for the Committee on Trade and the

Environment to focus its ongoing research agenda on specific issues of concern, including environmental labelling requirements and the effect of environmental measures on market access.

Witnesses appearing before the Sub-Committee were generally supportive of the notion of further exploring the relationship between WTO trade agreements and the environment. However, a number voiced concerns over the way in which these discussions take place. Elizabeth May testified that CTE discussions are inherently biased in favour of trade issues because they focus on whether or not environmental agreements are disruptive to trade and not vice versa. She maintained that research of this sort casts doubt on the legitimacy of agreements such as the Montreal Protocol, for example, simply by asking the question of whether or not they are WTO-illegal.

As well, Howard Mann (Consultant and Trade Lawyer) pointed to a disparity between the negotiating points outlined in the Doha Declaration and the work of the CTE. As laid out in paragraph 32 of the Declaration, CTE discussions can produce recommendations to the WTO, but the WTO is under no obligation to open binding negotiations on those points. By contrast, Mr. Mann pointed out that binding negotiations will take place on a number of issues, such as non-tariff barriers, which do not have a direct effect on the environment.

1. New Negotiations

(a) Multilateral Environmental Agreements

How WTO rules relate to trade obligations included in multilateral environmental agreements (MEAs) has been an issue of long-standing concern in a number of countries. Under the current system, a country imposing trade restrictions under an MEA has to prove that it is not violating the WTO by demonstrating that its measures qualify for an exemption under Article 20 of the GATT. Forthcoming negotiations aim to clarify this relationship.

An MEA is any agreement between two or more signatory countries concerning some aspect of environmental protection. There are approximately 200 MEAs in place today, including the Kyoto Accord and the Montreal Protocol. However, only a small proportion of these agreements, 20 in total, contain trade-related provisions. No trade dispute has ever arisen in the WTO concerning environmental agreements. Nevertheless, uncertainty over the relationship between the two sets of rules has been an issue of growing concern in MEA negotiations, thus resulting in the call for clarification.

The scope of negotiations will be restricted to the relationship between actual trade obligations in MEAs and existing WTO rules. It does not include measures that a government may take independent of the MEA. According to the text of the Declaration, any results from these negotiations would be binding only on those countries that are

signatories both to a given MEA and to the WTO. In other words, a country that has not participated in a specific environmental agreement would not be affected by the results of the negotiations.

It is generally believed that these negotiations could have two possible outcomes. The first is that the clarification could grant MEAs that contain trade enforcement obligations some measure of protection against WTO trade dispute challenges. On the other hand, negotiations could lead to WTO regulations asserting some degree of control over environmental agreements.

Don Stephenson of DFAIT welcomed the inclusion of this item on the negotiating agenda. He stated that negotiations on the relationship between WTO rules and specific trade obligations in MEAs will offer an important contribution to promoting coherence in the governance of environmental and trade issues.

However, many other witnesses appearing before the Sub-Committee were sceptical that an attempt to reconcile MEAs with WTO regulations could yield any positive benefit given the considerable mismatch in power between the two. In fact, witnesses stressed that negotiations on this point would only serve as a strong legal disincentive for countries to ever negotiate future environmental agreements. Since WTO negotiations on this topic would only be binding on countries that were signatories of both the WTO and any specific MEA, participating in environmental agreements would penalize those countries because they would in essence be granting greater trade rights to countries that did not participate.

Elizabeth May suggested that merely posing the question of whether or not MEAs are GATT/WTO illegal has been sufficient to deter the signing of MEAs with trade enforcement mechanisms. She pointed to the fact that no new environmental agreement with enforcement mechanisms has been signed since the WTO first broached the question of the legality of those mechanisms. She also remarked that Canada's own position in this area appears to have changed considerably, stating that its leadership role in ensuring that trade sanctions were a part of the Montreal Protocol on the ozone layer stands in sharp contrast to its Kyoto position that no trade sanctions be part of the agreement.

In general, there appeared to be some consensus among the witnesses appearing before the Sub-Committee that there was no need for the relationship between the WTO and MEAs to be included in any forthcoming trade negotiations. Howard Mann stated that recent decisions at the WTO Appellate Body had produced decisions generally favourable to environmental concerns. He asserted that WTO law had evolved considerably in recent years and that the Appellate Body had already addressed the issue of the relationship of environmental agreements to trade law in a fairly constructive way. According to Mr. Mann, as an issue in the public mind, this debate is a hangover of debates in the late 1980s and early 1990s during which WTO/GATT case law was much different than it is today.

Howard Mann's call for Canada to take the issue of MEAs and the WTO off the Doha agenda was echoed by other witnesses. David Runnalls agreed that the WTO had already dealt with this issue through the Appellate Body and that resurrecting an issue such as this was "dangerous and useless." Mr. Runnalls reminded the Sub-Committee that the issue of MEAs and the WTO got onto the Doha agenda as a result of a series of compromises he likened to "big poker games." Mr. Runnalls warned that when discussions begin this way and are undertaken by negotiators with little or no experience in environmental concerns, the outcome is often undesirable as issues are invariably traded off against one another.

The Sub-Committee recognizes that while there may be some concerns over opening this topic up for negotiations, the inclusion of environmental issues on the negotiating agenda represents, in the words of Don Stephenson, a "breakthrough for the environment." As such, the Sub-Committee believes that it would be premature to dismiss this progress through a refusal to negotiate. However, in light of the testimony received, the Sub-Committee recommends that:

Recommendation 23:

That the federal government urgently examine recent environment-related decisions at the WTO Appellate Body in an effort to determine the extent to which WTO case law has evolved and whether or not there is a pressing need for negotiations on the relationship between the trade obligations contained in Multilateral Environmental Agreements and existing WTO rules.

(b) Trade in Environmental Goods and Services

WTO ministers at Doha also agreed to open negotiations on reducing tariff and non-tariff barriers to trade in environmental goods and services. This agreement deals specifically with products used in an environmental capacity, ranging from waste disposal to preventative and cleanup technologies such as scrubbers for industrial plants, water treatment equipment and catalytic converters for cars.

For the most part, this was viewed as a positive development by witnesses appearing before the Sub-Committee. Don Stephenson applauded the inclusion of this negotiating topic, stating that such negotiations could help protect the environment by making appropriate technologies more readily available. As well, the Canadian Manufacturers and Exporters, in their brief to the Sub-Committee, indicated their support of the WTO pursuing a modest agenda of eliminating tariffs on goods and services used for pollution control devices.

The Sub-Committee was told that reducing tariffs on environmental goods and services provides a good opportunity for the Canadian environment industry. Christopher Henderson (Executive Member, Canadian Environment Industry Association) informed the Sub-Committee that the environment industry in Canada comprised about 220,000 people in 1998 according to Statistic Canada measurements. That year, the industry earned $22 billion in revenues, about 90% of which was from domestic sales.

Mr. Henderson stated that the domestic market for environmental products had plateaued, and that producers need to look to export markets in order to continue to expand. Canada's current share of international trade in environmental goods and services stands at a mere 2.5% of the world market. Considerable opportunities exist in Latin America in the areas of air markets and waste and infrastructure markets, as well as in the improvement of municipal infrastructure through means such as water treatment plants in countries with water shortages.

The Sub-Committee believes that liberalizing trade in environmental goods has the capacity to improve the level of environmental protection and cleanup worldwide by lowering the cost and increasing the availability of the products and services required to do so. Not only will this enhance the potential benefit of liberalizing trade in environmental products and services, but it will also provide growth opportunities for Canadian businesses as well. However, the Sub-Committee also heard evidence that the ability of Canadian firms to provide product support and other follow-up services is limited by barriers to trade in services, including on the movement of people. We recommend:

Recommendation 24:

That Canada actively pursue at the WTO, the reduction of barriers to trade in the environmental goods and services industry. In negotiating this position at the WTO, Canada should also be mindful of the potential limitations that barriers to trade in services may have on the ability of Canadian firms to offer product support and after-sales services for their environmental products.

Although witnesses before the Sub-Committee were generally receptive to trade negotiations on environmental products, some expressed concerns about the wider implications of these discussions. For example, the Canadian Federation of Municipalities suggested that the implications of WTO environmental negotiations, and the negotiations on trade in services, could limit the ability of municipal governments to regulate and deliver public services, particularly when public-private partnerships or other commercial elements are involved.

Another major issue arising out of the new negotiations on environmental goods and services has been whether or not these negotiations open the door for the private sale of bulk water.[18] The Sub-Committee sought clarification of this issue from witnesses. Unfortunately, the evidence it received was inconclusive.

Environment and trade lawyer Howard Mann acknowledged that he was unsure about the ramifications of negotiations on environmental goods and services on the sale of water. Mr. Mann pointed to the forthcoming negotiations on trade in services as an area which had the potential to force the multinationalization or bilateralization of water services where water flows across borders. However, he stressed that all will depend on the outcome of the current round of negotiations.

The Federation of Canadian Municipalities (FCM) also expressed concern about the sale of water as it relates to the GATS. The FCM acknowledged that bulk water sales and water services are not currently a Canadian commitment under the GATS, but it is concerned that provisions of the new round of trade negotiations may allow for the bulk sale of water. In its briefing document submitted to the Sub-Committee, the FCM has asked for assurances that water supply services will always be excluded from service commitments under GATS.

Interpretations of the language of the Doha Declaration have led to widely different conclusions on the status of bulk water sales and water supply services at the forthcoming round of negotiations. The Sub-Committee remains unconvinced that trade negotiations will force open Canada's water supply to competitive markets. At the same time, however, it recognizes the strong desire of many Canadians that there be no room for ambiguity on the subject. We recommend:

Recommendation 25:

That to eliminate ambiguity on the subject of bulk water exports, the federal government conclusively demonstrate to Canadians its legal understanding of how the Doha negotiating mandate does not compromise its position that no such export from Canada is permitted. Furthermore, Canadian negotiators should ensure that no ambiguity exists on Canada's position on this subject during the forthcoming round of trade negotiations. Finally, upon the conclusion

---

[18] The suggestion that paragraph 2 of Article 31 of the Doha Declaration has the potential to allow for the sale of bulk water has been put forward publicly by, among others, Maude Barlow, chair of the Council of Canadians. Ms. Barlow maintains that reducing barriers to trade in environmental goods and services will render illegal restrictions on the export of bulk water for commercial purposes. This position stands in sharp contrast with that of Bill Dymond, executive director of the Centre for Trade Policy and Law at Carleton University and the University of Ottawa. Mr. Dymond insists that allowing the sale of water in Canada requires a government licence, without which, no such export could possibly take place.

of the negotiations, the federal government should provide to all Canadians its legal interpretation of any negotiated agreement in order to minimize any further misunderstandings.

2. Ongoing Environmental Discussions

The Doha Declaration placed MEAs and environmental goods and services on the agenda in the forthcoming round of trade negotiations. Several other issues related to the environment will be studied in ongoing discussions at the WTO's Committee on Trade and Environment (CTE).

(a) Environmental Labelling Requirements

Among them is the topic of environmental labelling requirements — labels indicating that products meet certain environmental standards. The debate over "eco-labelling" has broadened in the WTO to labels relating not to the product itself, but to the production process as well. Examples include animal welfare labelling and social/ethical labelling. The WTO Committee was instructed to study the impact of eco-labelling on trade and to examine whether or not existing WTO rules impede countries' eco-labelling policies. This topic is also being addressed in parallel discussions at the WTO's Technical Barriers to Trade (TBT) Committee.

The Sub-Committee heard little evidence on this point. This is possibly due to the fact that the consequences of CTE discussions are few. As mentioned above, the CTE has the power to make recommendations to the WTO, but it cannot directly influence actual trade negotiations.

The evidence that was presented to the Sub-Committee was guarded. Elizabeth May of the Sierra Club believes that on this point, the WTO is "in search of solutions where there isn't a problem." Ms. May testified to the Sub-Committee that the solution to this and other environmental debates is to improve the relative strength of environmental global governance mechanisms to increase confidence in those organizations.

(b) Identification of "Win-Win" Scenarios

Other topics of mandated study for the CTE include the effect of environmental regulations on market access and the identification of "win-win scenarios." In the former case, the research of the CTE will focus on striking a balance between trade and environmental objectives, while concentrating on the concerns of least-developed countries. The latter topic refers to finding situations where eliminating trade restrictions or distortions could benefit trade, development and the environment.

The Sub-Committee heard of two specific areas where the potential for "win-win scenarios" exists. The first of these is in the area of environmentally damaging subsidies. David Runnalls told the Sub-Committee that there were "countless" such subsidies built

into the policies of most governments. He suggested that not only are these subsidies environmentally damaging, but they are also both trade-distorting and WTO illegal. A concerted attempt to identify and eliminate these subsidies would be viewed as positive by both trade economists and environmentalists.

Mr. Runnalls also suggested that any new agreement on agriculture could have a significant impact on the environment and that the link between agricultural production and environmental stewardship would be a likely negotiating position of the EU. Mr. Runnalls agreed that there is an argument in favour of agricultural subsidies that are environmentally sensible, but cautioned that it would be very difficult to determine which are environmentally sensible and which are not. He warned the Sub-Committee that this might be one of the major challenges facing Canada in this round of trade negotiations.

3. Environmental Concerns in Other Aspects of the Doha Declaration

The Sub-Committee heard that while environmental issues were only specifically addressed in paragraphs 31 and 32 of the Doha Declaration, those two paragraphs represent but a small fraction of the Doha statement's links to the environment. Indeed, witnesses told the Committee that a number of other paragraphs implicitly bring environmental issues onto the table.

Among them is paragraph 6 of the Doha Declaration, which, in the words of Howard Mann, "...reasserts the legal supremacy of trade law over domestic environmental law. To put it another way, an environmental measure that has any impact on trade...must in all ways comply with trade law, whatever it looks like in the post-Doha negotiating results. So that's a supremacy clause written right at the very beginning of the Doha Ministerial."[19]

Many other Articles of the declaration also bring environmental issues to the table. Among those mentioned to the Committee were: paragraphs 13 and 14 on agriculture, 15 and 16 on services and market access, paragraph 17 on intellectual property rights, 20-22 on investment and paragraph 28 on fisheries.

The Sub-Committee was cautioned that all environmental protection laws were also implicitly subject to negotiation because they fall under the category of non-tariff barriers to trade. Howard Mann warned the Sub-Committee that although recent decisions at the Appellate Body of the WTO have been greeted positively by environmentalists for their relatively broad interpretation of environmental concern, a number of countries would like to roll back these advances through negotiations on non-tariff barriers in this round.

---

[19] H. Mann, Environment testimony.

TRANSPARENCY AND OUTREACH

A. Background

As the federal government's Information Paper on the Doha Ministerial Meeting points out, transparency "refers to the visibility and clarity of laws, regulations and procedures."[20] Transparency issues come into play both at the national trade policy-making and institutional (e.g., WTO) levels. At the national level, the Government of Canada had, prior to Doha, consulted with civil society for input. According to Warren Allmand, more documents had been provided than in the past. The government is also working on a consultations strategy that would engage businesses, public interest groups and the Canadian public. The work of this Sub-Committee is seen as the first step in that consultation process.

One issue that did surface with respect to federal consultations on WTO matters was the role of the provinces in decision making. That role is expanding as WTO negotiations move into areas (e.g., services, procurement, investment) for which the provinces hold the constitutional responsibility. Peter Clark lauded the process that currently exists within the federal bureaucracy for consultations with the provinces, and the one occurring at the ministerial level. However, he was critical of the lack of interaction between the Parliament of Canada and the provinces on WTO issues, and of the insufficient Parliamentary input in federal WTO decision making generally.

The Sub-Committee believes that it is fundamental that the Government of Canada actively and thoroughly seek out the views of the provinces, especially since federal states have a duty (under GATT Article 24, Paragraph 12) to ensure that decisions worked out at the negotiating table and involving provinces are implemented domestically. Once the negotiations have been successfully completed, the provinces must pass the appropriate legislation in areas they are responsible for under Canada's constitution.

For the purposes of this report, however, the key issue is the relationship between the WTO and the global public, which includes individuals, NGOs and parliamentarians.

Prior to the November 2001 Doha Ministerial Conference the WTO had taken certain steps to render its operations more transparent by:

- webcasting most official documents after six months;
- webcasting the agriculture and services negotiating proposals of Member countries; and

---

[20] *Transparency — Information Paper*, DFAIT document prepared for the November 2001 Doha Ministerial Meeting, p. 1. (www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transp-Info-e.asp)

- organizing symposia to exchange views and information with non-governmental organizations (NGO).

Responding to criticism that these measures were insufficient, Member countries agreed to Paragraph 10 of the Ministerial Declaration, which commits the WTO to making its operations more transparent. This objective is to be attained through more effective and quicker dissemination of information and through a broader outreach program.

On the latter point, the WTO undertook at Doha to improve the dialogue it conducts with the public (outreach). Efforts to seek input (e.g., the two-day symposium on Issues Confronting the World Trading System held in Geneva in July 2001), to promote an improved public understanding of the WTO and to explain the benefits of a rules-based, multilateral trading system will be continued and improved.

B. Conflicting Views on the External Transparency Issue

While progress on external transparency is being made, it is a struggle in that there is no consensus for additional steps. A number of countries remain concerned about the threats to the intergovernmental nature of the WTO of greater openness.

Opinion is clearly divided on the issue of WTO transparency. On the one hand are those holding the view that greater openness could infringe upon the confidentiality often required in international negotiations, potentially jeopardizing discussions in the process. They also claim that more openness could provide certain groups in society (especially in developed countries) with too much influence and erode the intergovernmental nature of the WTO. According to Warren Allmand of Rights and Democracy, many of the WTO Members opposed to augmenting transparency are not democratic to begin with.

On the other side are those who believe that the institution should open up even more, so as to be more accountable to the public and to become more aware of public concerns associated with trade and trade liberalization. This view holds that, given these concerns, direct input into trade policy-making from groups representing broad segments of society would be helpful.

The Government of Canada continues to remain a strong supporter of greater WTO transparency, noting that the organization itself would benefit from greater openness and that "a greater window onto the WTO will better enable the public to appreciate the benefits of liberalized trade and better understand the clear and equitable rules that serve as the foundation of the international trading system".[21] Sergio Marchi went so far as to tell the Sub-Committee that improving transparency was key to the future of the WTO.

---

[21] *Transparency — Information Paper*, p. 3 (www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transp-Info-e.asp).

To enhance transparency even further, Canada has proposed: the "de-restriction" of WTO documents after a period of three months and public dissemination of WTO Secretariat working papers, formal contributions from Members, draft meeting agendas, minutes of meetings and notes of discussions; the webcasting of individual WTO Member country Trade Policy Reviews; the public release of submissions in dispute settlement cases; and the creation of a non-binding consultative body that would provide WTO Members with expert advice.

Canada has also been a strong supporter of an expanded outreach program, with emphasis placed on meetings, symposia and workshops with NGOs. It has advocated that a part of the WTO Secretariat budget be allocated to fund regular outreach initiatives.

Mr. Allmand complained that the WTO continues to face serious problems regarding transparency and outreach. He noted that one needed to distinguish between the various types of WTO meetings when examining the transparency issue: the high-profile ministerial conferences where there is more transparency;[22] the post-Doha negotiations themselves, for which not much information is released; and the dispute settlement panels, whose decisions can have great impact on countries' economies, health and environment and on which very little information about the process and content of the deliberations is available.

C. Parliamentary Involvement

To further enhance WTO outreach activity, Canada has argued in favour of regular (perhaps once a year) informal meetings of WTO Member parliamentarians with WTO personnel.[23] Such encounters would allow for parliamentary input into international trade policy debates, deemed by the Government of Canada to be vital at a time when trade policy is increasingly intersecting with areas of domestic economic and social policies.

The WTO has been supportive of such interaction, with its Director General (Mike Moore) consistently welcoming increased involvement by elected parliamentarians on the grounds that they are the representatives of the society at large.

---

22 At Doha, according to Mr. Allmand, there was a daily briefing and exchange of information by teleconference with those groups unable to go, for an hour or two. On the down side, very few NGOs could attend the conference and civil society participation there was stifled from the outset. Moreover, many developing-country members found the consensus-making process (consultation on draft text, nomination of the friends of the chair, "green men," as facilitators) not to be transparent, with the views of these countries not always reflected in the text of the Declaration.

23 Not all countries, of course, possess working democracies with parliaments. For these, Mr. Allmand envisages direct civil society input into a future assembly of the WTO. The consultation and oversight would, therefore, need to follow a two-track process.

Fergus Watt (Executive Director, World Federalists of Canada) pointed out that Canadian parliamentarians have been at the forefront of attempts to improve WTO transparency through the inclusion of some kind of parliamentary dimension to the organization. Indeed, interest in the work of the WTO on the part of parliamentarians has been growing. At Seattle, 120 parliamentarians called for the creation of a standing body along the WTO. This was followed up by two parliamentary meetings in 2001: an April session organized by the European Parliament and the June 2001 conference in Geneva on the role of parliaments in the shaping of the world trade agenda (organized by the IPU).

At Doha, over 90 parliamentarians (including seven Canadians) met and issued a declaration advocating stronger parliamentary involvement.[24] They were not, however, successful in inserting a reference to this involvement in the Doha Declaration.

Additional seminars are planned. Upcoming events include a joint IPU/European parliament conference on trade issues in 2002 and a three-day symposium of both parliamentarians and civil society representatives (the first ever such meeting) hosted by the WTO in April 2002, in which development issues as well as the functioning and financing of the WTO will be discussed.

It is not yet clear what the optimal structure or mandate of any regular meetings with parliamentarians would be. Mr. Watt pointed out that there are two competing visions of how a parliamentary body ought to look like and what it ought to do. The first is the Geneva-based Inter-Parliamentary Union (IPU) model, under which that organization hosts the meetings (the IPU has already been given observer status at the WTO). This is the structure preferred by the WTO. Alternatively, a more permanent WTO Parliamentary Assembly, similar in nature to that of the NATO Parliamentary Assembly or the Council of Europe Parliamentary Assembly, has been envisaged by many European and Canadian parliamentarians.

Mr. Watt is convinced that, given the powerful nature of the WTO and its wide-ranging impacts on individual countries, it is critically important that there be a robust parliamentary body to provide political oversight and to serve as a forum for public policy debate on WTO issues. Such an organization, while remaining a consultative, deliberative body only, would follow the negotiations, take positions on issues and either provide advice as an entire body or report back individually to their own countries. It is our view that only a permanent parliamentary assembly would be in position to undertake this mandate effectively. The Sub-Committee recommends:

---

[24] This meeting was organized by both the IPU and a European Parliament Committee.

Recommendation 26:

That the Government of Canada actively and with renewed urgency continue its efforts to achieve WTO consensus on the establishment of a permanent WTO parliamentary mechanism to provide closer association of Members of Parliaments and elected officials with the work of the WTO, and in connecting the WTO with citizens and the global public. Issues to be addressed in designing such a mechanism include: how to structure and finance the organization; how to determine representation; and how to define its institutional links with the WTO.

D. Internal Transparency and Effective WTO Decision Making

During the Sub-Committee's panel session on WTO transparency and outreach, the observation was made (by Warren Allmand) that the negotiation process at Doha had been detrimental to developing countries in that "Green Men" (friends of the WTO Chair Stuart Harbinson acting as facilitators) had replaced the "Green Room", in which only a select few of the world's developing nations were consulted. According to the witness, these "Friends of the Chair" did not reflect the views of the poorest of the developing countries in the WTO's final negotiation text.

This view lies in contrast to that of the Government of Canada. In a December 2001 speech to the Quebec Manufacturers and Exporters, the Minister for International Trade credited much of the success of Doha to a more effective internal WTO preparatory process that "was an inclusive process in which every participant had a voice, and every participant had a chance to bring its issues to the table. There were literally dozens of meetings between ambassadors in Geneva, covering the list of grievances over the Uruguay Round — the 'implementation issues' — and every other topic members wished to pursue at Doha."[25]

This confirms the position taken by the federal government in its response to the recommendation contained in this Sub-Committee's report on economic relations between Canada and Europe. In that report, we called for a more efficient decision-making procedure within the WTO. In its response, DFAIT noted that the WTO Secretariat was "making a concerted effort to ensure that the internal consultations that precede most decisions by the Membership are as transparent and inclusive as possible. Since the third WTO Ministerial Conference in Seattle, these efforts have been very successful in addressing the concerns addressed by some Members about the WTO's

---

[25] Notes for an Address by the Honourable Pierre Pettigrew, Minister for International Trade, to the Quebec Manufacturers and Exporters on After Doha: Benefits For The World, December 3, 2001 (http://webapps.dfait-maeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/104749.htm).

decision-making procedures."[26] To obtain a broader perspective and to build linkages with other international institutions, consideration should also be given to the participation of other key international organizations, such as the International Labour Organization and the United Nations Environment Programme, in WTO negotiations.

Notwithstanding the above positive interpretation of events at Doha, and taking into account the testimony received, the Sub-Committee continues to have concerns over the lack of a formal efficient and effective decision-making process at the WTO. While other options may ultimately be preferable, one worth exploring is the establishment of a small, informal steering committee, made up of perhaps 20 WTO Members representative of the broader membership.[27] This group would be charged with the responsibility of developing consensus on trade issues during critical moments when important decisions had to be made.

In our view, the WTO also needs to revisit the manner in which it makes internal administrative decisions. For example, the long and difficult voting process to choose the current WTO Director General created a certain degree of friction within the organization. Some order should be brought to bear on the current situation. To deal with both content and process decision making, the Sub-Committee recommends:

Recommendation 27:

That the Government of Canada revisit this Sub-Committee's Recommendation 14 contained in its June 2001 report on Canada-Europe Economic Relations (*Crossing The Atlantic: Expanding The Economic Relationship Between Canada And Europe*) and work together with like-minded countries to encourage the WTO to craft and employ more formal, efficient and effective decision-making procedures within its organization. Separate procedures should be developed to cover both administrative (i.e., process) decisions and those involving trade issues.

Recommendation 28:

That the federal government propose to WTO Members that the International Labour Organization and the United Nations Environment Programme be allowed to contribute their specialized expertise to the negotiating process.

---

[26] Government Response To The Fifth Report Of The Standing Committee On Foreign Affairs And International Trade *(Crossing The Atlantic: Expanding The Economic Relationship Between Canada And Europe)*, Department of Foreign Affairs and International Trade, 2001, p. 14.

[27] For further elaboration on this model, see Jeffrey J. Schott and Jayashree Watal, "Decision-making in the WTO", *International Economics Policy Briefs*, Institute for International Economics, March 2000.

A FINAL WORD

During his appearance before the Sub-Committee, Pierre Laliberte (Chief Economist, Canadian Labour Congress) remarked that non-democratic countries were those that did not respect the fundamental rights of their citizens. He suggested that these countries "not be able to count on the same trade and economic privileges as those who respect those principles." Essentially, he advocated the introduction of conditionality at the WTO so that countries would not be entitled to the benefits of liberalized trade if they violated democratic and labour rights. The Sub-Committee would like to see this proposal explored further and recommends:

Recommendation 29:

That the Government of Canada promote the injection of clauses within WTO agreements that would tie countries' access to the benefits from WTO membership to proven respect for democratic rights.

APPENDIX A
DESCRIPTION OF THE DISPUTE SETTLEMENT PROCESS

A dispute generally begins when a Member alleges that another Member is not complying with its obligations under a WTO agreement. The dispute settlement process may be divided into four distinct stages: consultations, panel procedures, appeal, and implementation of the decision. The process is overseen by the Dispute Settlement Body (DSB) — essentially the WTO General Council in a different form — which is composed of all Member countries and is responsible for administration of the DSU. Table 1 sets out the approximate time frames for the settlement of a typical dispute.

Table 1: Approximate Time frames for the Settlement of a Typical Dispute

Stage of Dispute Settlement	Time Period
Consultations, mediation, etc.	60 days
Panel set up and appointment of panellists	45 days
Final panel report to parties	6 months
Final panel report to WTO Members	3 weeks
Dispute Settlement Body adopts report (if no appeal)	60 days
TOTAL (without appeal)	**1 year**
Appellate Body report	60-90 days
Dispute Settlement Body adopts appeals report	30 days
TOTAL (with appeal)	**1 year and 3 months**

Source: *Settling Disputes: The WTO's 'most individual contribution,'* available on the WTO Web site at the following address: http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm

1. Consultations

The DSU requires parties to a dispute to first attempt to settle the dispute through consultations with each other. Most disagreements are solved in this manner within the 60-day time frame. If the parties are unable to solve their differences through informal consultations, they may resort to mediation or conciliation, and may ask the WTO Director General to assist them in any way.

2. Panel Procedures

If consultations are unsuccessful, the complaining party may ask the DSB to establish a dispute settlement panel, a process that can take up to 45 days. The process of setting up a panel cannot be blocked unless the DSB decides by consensus against appointing a panel. Member countries with a substantial interest in the dispute may join the process as "third parties" — a status that enables them to make representations before the panel.

Once a panel is established, the parties must agree on its composition. There are generally three panellists, and they may be governmental or non-governmental, but must have significant expertise in the international trade field and are also to be chosen for their independence from the disputing parties. The WTO Secretariat assists in composing the panel, but if the parties are unable to agree on suggested names, either party may request that the Director General make the final decision. Canada has recently asked the Director General to compose the panel for its WTO softwood lumber dispute because agreement on panelists could not be reached with the United States.

The task of the panel is to hear the claims of both parties and issue a ruling stating whether or not a party has violated its WTO obligations. The exact procedures followed by a particular panel may vary from case to case, and are determined by the DSU. For example, the panel may consult scientific or technical experts when dealing with complex issues. The panel hearings are held in private — only the disputing and third parties may attend — and all documentation is confidential. Canada, however, makes its submissions to panels publicly available.

The final report of the panel should normally be completed and presented to the parties within six months. The time frames applicable to the detailed stages of the panel process are set out in Table 2. If the report is not appealed, it is generally adopted by the DSB within 60 days of its distribution, at which point it becomes an official WTO ruling. Only a consensus decision of the DSB can prevent the adoption of a report.

Table 2: Approximate Timetable for Panel Work

Note: This timetable may be changed if there are unforeseen developments. Additional meetings with the parties can be scheduled if required.

Stage of Panel Process	Time Period
Receipt of first written submissions of the parties: 1) Complaining party 2) Party complained against	 3-6 weeks 2-3 weeks
Date, time and place of first substantive meeting with the parties; third party session	1-2 weeks
Receipt of written rebuttals of the parties	2-3 weeks
Date, time and place of second substantive meeting with the parties	1-2 weeks
Issuance of descriptive part of the report to the parties	2-4 weeks
Receipt of comments by the parties on the descriptive part of the report	2 weeks
Issuance of the interim report, including the findings and conclusions, to the parties	2-4 weeks
Deadline for party to request review of part(s) of the report	1 week
Period of review by the panel, including possible additional meeting with the parties	2 weeks
Issuance of the final report to the parties to the dispute	2 weeks
Circulation of the final report to all WTO members	3 weeks

Source: WTO Dispute Settlement Understanding, Appendix 3.

3. Appeal

A panel decision may be appealed to the WTO Appellate Body by either or both parties in the 60 days following its release. The Appellate Body is composed of seven independent individuals, each of whom serves a four-year term and is appointed by the DSB based upon the individual's demonstrated expertise in law, international trade and the WTO agreements. The Appellate Body membership must be broadly representative of the WTO membership.

The appeal is heard by three members and may address only issues of law and legal interpretation, not new evidence or reconsiderations of existing evidence. Appeals are normally completed within 60 days and the DSB will then adopt the Appellate Body

report — and the related panel report (with amendments if necessary) — within 30 days of its distribution to DSB members. The disputing parties must unconditionally accept Appellate Body reports, unless the DSB decides by consensus not to adopt the report.

4. Implementation of the Decision

The DSB is responsible for surveillance of implementation of the final recommendations and rulings from panels and the Appellate Body. The process of implementation can take a considerable amount of time.

The party found to be in violation of its WTO obligations must within 30 days of the report's adoption state its intention to comply with the ruling. The party is ordinarily given a "reasonable period of time" to do so. If nothing is done in this time period, the country must enter into negotiations with the complaining party to agree upon "mutually acceptable compensation." If no agreement is reached within 20 days of the expiry of the reasonable time period, the complaining party may ask the DSB for permission to retaliate by suspending concessions or other WTO obligations to the non-complying party. Such retaliation could take the form of limited trade sanctions, such as raising tariffs or imposing a surtax on imports from the offending state. The imposition of such sanctions is closely monitored by the DSB and must be equivalent to the damage caused by the initial non-compliance.

APPENDIX B
LIST OF WITNESSES

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian International Development Agency	30/01/2002	17
Bill Singleton, A/Director, Economic Policies		
Department of Agriculture and Agri-Food		
Suzanne Vinet, Chief Agricultural Negotiator		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Steve Brereton, Director, Investment Trade Policy Division		
Johanne Forest, Consultant, Trade and Environment, Environmental Relations Division		
Frédéric Seppey, Deputy Director, Regional Agreements		
Don Stephenson, Director General, Trade Policy Bureau II; Services, Investment and Intellectual Property Bureau		
Randle Wilson, Director, Trade Policy and Planning Division		
Canadian Centre for Policy Alternative	31/01/2002	18
Bruce Campbell, Executive Director		
Centre for Trade Policy and Law of Carleton University		
Bill Dymond, Executive Director		
William Miner, Senior Associate		
Grey, Clark, Shih and Associates Limited		
Peter Clark, President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Foreign Affairs and International Trade	07/02/2002	20
Sergio Marchi, Permanent Representative and Ambassador of Canada to the Office of the United Nations and to the World Trade Organization		
Don Stephenson, Director General, Trade Policy Bureau II; Services, Investment and Intellectual Property Bureau		
Randle Wilson, Director		
Cassels, Brock and Blackwell	20/02/2002	21
Lawrence Herman, Trade Lawyer		
Department of Foreign Affairs and International Trade		
Claude Carrière, Director General, Trade Policy I		
Robarts Centre for Canadian Studies		
Daniel Drache, Director		
Thomas & Davies		
Serge Fréchette, Lawyer		
As an Individual		
Jon Johnson, Partner, Goodmans LL.P., Toronto		
Canadian Apparel Federation	21/02/2002	22
Bob Kirke, Executive Director		
Jack Kivenko, Member		
Elliot Lifson, President		
Canadian Council for International Business		
Robert Keyes, President and Chief Executive Officer		
Canadian Council for International Cooperation		
Gerry Barr, President		
Gauri Sreenivasan, Policy Coordinator		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Dairy Farmers of Canada	21/02/2002	22
Yves Leduc, Assistant Director, International Trade Department		
International Trade Policy Consultants Inc.		
Kathleen Macmillan, President		
North-South Institute		
Ann Weston, Vice-President		
Rights and Democracy	27/02/2002	23
Warren Allmand, President		
World Federalists of Canada		
Fergus Watt, Executive Director		
Canadian Environment Industry Association	28/02/2002	24
Christopher Henderson, Past Chair and Chief Executive Officer, The Delphi Group		
Rebecca Last, Director, Programs and Policy		
International Institute for Sustainable Development		
David Runnalls, President		
Sierra Club of Canada		
Elizabeth May, Executive Director		
As an Individual		
Howard Mann, Consultant and Trade Lawyer		
Canadian Manufacturers & Exporters	13/03/2002	25
Mark Boudreau, Senior Director, Policy and Research		
Jason Myers, Chief Economist		
Federation of Canadian Municipalities		
John Burrett, Senior Analyst		
Jim W. Knight, Executive Director		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Agri-Food Trade Alliance	20/03/2002	26
Liam McCreery, President		
Canadian Cattlemen's Association		
Jim Caldwell, Director, Government Affairs		
Neil Jahnke, Chairman		
Canadian Federation of Agriculture		
Dietwald Claus, Policy Analyst		
Bob Friesen, President		
Brigid Rivoire, Executive Director		
Canadian Sugar Institute		
Sandra Marsden, President		
Canadian Wheat Board		
Larry Hill, Director, Board of Directors		
Victor Jarjour, Vice-President, Strategic Planning and Policy		
Carl Potts, Strategic Planning and Policy		
"Union des producteurs agricoles du Québec"		
Serge Lebeau, Deputy Director, Research and Agriculture		
Canadian Chamber of Commerce (The)	21/03/2002	27
Alexander Lofthouse, Policy Analyst		
Clifford Sosnow, Member		
Canadian Drug Manufacturers Association		
Jim Keon, President		
Canadian Steel Producers' Association		
Barry Lacombe, President		
"Coalition pour la diversité culturelle"		
Robert Pilon, Executive Vice-President		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Canadian Association of University Teachers	10/04/2002	28
David Robinson, Associate Executive Director		
Canadian Bar Association		
Simon Potter, First Vice-President		
Tamra Thomson, Director, Legislation and Law Reform		
Canadian Labour Congress		
Pierre Laliberté, Senior Economist		
Canadian Restaurant and Food Services Association		
David Barlow, Vice-President		
Stephanie Jones, Vice-President		
Chicken Farmers of Canada		
Mike Dungate, General Manager		
Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada		
Paul Spurgeon, General Counsel		
Gilles Valiquette, President		
Canadian Apparel Federation	11/04/2002	29
Bob Kirke, Executive Director		
Jack Kivenko, Member		
Elliot Lifson, President		
Canadian International Development Agency		
Tim Miller, Sr Analyst, Trade and Development		
Department of Agriculture and Agri-Food		
Rory McAlpine, Director General, International Trade Policy Directorate		
Department of Finance		
Darwin Satherstrom, Chief, Trade in Goods, International Trade Policy Division		

Associations and Individuals	Date	Meeting
Department of Foreign Affairs and International Trade	11/04/2002	29
Ian Burney, Director, Trade Controls Policy Division		
Louis Gionet, Deputy Director, Trade Controls Policy Division		
Brian Morrisey, Director General, Economic Policy Bureau		
Department of Industry		
(Rick) FS Thomas, Director General, Manufacturing Industries Branch		
Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees		
John Alleruzzo, President		
Government Policy Consultants	15/04/2002	30
Gerry Shannon, Senior Consultant		
Grey, Clark, Shih and Associates Limited		
Peter Clark, President		
International Development Research Centre		
Susan Joekes, Team Leader		
Rohinton Medhora, Vice-President		
"Option Consommateurs"		
Delphine Nakache		
Patrick Vanasse, Director of Research, Representation Services		
Retail Council of Canada		
Sharon Maloney, Vice-President		

APPENDIX C
LIST OF BRIEFS

Canadian Agri-Food Trade Alliance

Canadian Bar Association

Canadian Cattlemen's Association

Canadian Council for International Cooperation

Canadian Drug Manufacturers Association

Canadian Federation of Agriculture

Canadian Labour Congress

Canadian Manufacturers and Exporters

Canadian Restaurant and Food Services Association

Canadian Steel Producers' Association

Canadian Sugar Institute

Canadian Textiles Institute

Canadian Wheat Board

Cassels, Brock and Blackwell

Chicken Farmers of Canada

"Coalition pour la diversité culturelle"

Department of Foreign Affairs and International Trade

Federation of Canadian Municipalities

International Development Research Centre

International Trade Policy Consultants Inc.

Jon Johnson

Howard Mann

Retail Council of Canada

Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada

"Union des producteurs agricoles du Québec"

Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Pursuant to Standing Order 109, the Committee requests that the government table a comprehensive response to this report.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings (*Meeting No. 73)* is tabled.

Respectfully submitted,

Jean Augustine, M.P.
Chair

BLOC QUÉBÉCOIS DISSENTING OPINION

TO THE REPORT BY THE SUB-COMMITTEE ON INTERNATIONAL TRADE, TRADE DISPUTES AND INVESTMENT: *BUILDING AN EFFECTIVE NEW ROUND OF WTO NEGOTIATIONS: KEY ISSUES FOR CANADA*

TABLED TO THE STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE

It was in a spirit of cooperation, openness and keen interest that the Bloc Québécois took part in the proceedings of the Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes and Investment, designed to assess the WTO negotiating issues from a Canadian standpoint.

Overall, the Bloc Québécois supports the recommendations in the Report.

However, the Bloc considers that a recommendation calling for transparency should be added. When international trade agreements are signed, Quebec and the other provinces lose a significant portion of their freedom to formulate public policy, without being compensated for this loss by any direct participation in international forums.

The Bloc Québécois would like to see the following recommendation added to the section *Transparency and Outreach.*

> **That the government of Canada create an agreed-upon mechanism for consultation with the provinces in all areas of federal jurisdiction. In all areas of exclusive or shared jurisdiction, decision-making and negotiating powers must be granted to Québec and to any province that wishes them. In addition, with a view to complying with Recommendation 20 in the Report, on services, it is essential that Quebec's ability to intervene in the area of such public services as education, health care, early childhood services and social services, be preserved. Lastly, cultural diversity must be respected. No agreement must prejudice Quebec's ability to introduce such measures as it deems appropriate for the formulation of cultural policies or the introduction of means of intervention in the cultural sector.**

The Bloc Québécois considers that one of the recommendations should be worded differently: Recommendation 29, dealing with the fundamental rights of citizens, is not strong enough, in the Bloc's opinion. While the members of the Sub-Committee agreed that democratic rights include labour and environmental rights, the Bloc Québécois considers that these should have been spelled out in the recommendation. The Bloc would have preferred the federal government to promote clauses tying benefits from future WTO trade agreement to respect for fundamental rights, not only as regards democracy but also as regards labour and the environment. The benefits tied to trade agreements should apply only to countries that respect labour rights based on fundamental International Labour Organization (ILO) conventions and important international conventions such as the Kyoto Accord.

DISSENTING OPINION

SCFAIT Sub-Committee on International Trade, Trade Disputes, and Investment

Report on the World Trade Organization

Svend J. Robinson, M.P.

While my New Democrat colleagues and I acknowledge and value the dedication and hard work of my fellow Sub-Committee members in holding extensive hearings from a wide variety of important witnesses on the subject of the WTO, in a number of important respects we cannot concur with the final report of the Sub-Committee. In some cases we dissent from the conclusions drawn by my colleagues, in others we find that the conclusions of the report do not accurately reflect the evidence heard by the Sub-Committee. Like my colleagues, I want to thank all of the witnesses who appeared before us. Their evidence was of great value for its depth and insight.

Unlike the other members of the Sub-Committee, my New Democrat colleagues and I disagree in principle with the mandate of the World Trade Organization, and therefore we cannot recommend that Canada seek increased involvement with it. The WTO is undemocratic in the sense that there is no parliamentary oversight of its operations, there is no opportunity for the views of concerned citizens to be heard, and its rulings are made by secret tribunals. While this may be acceptable to corporations which seek unimpeded access to global markets, it is unacceptable to those who would retain the primacy of national sovereignty as protection against unscrupulous corporate greed.

In its report, the Sub-Committee has taken some small steps towards addressing some of these concerns. However, it does not go nearly far enough. The following are the key areas in which we believe that the majority report must be changed or strengthened:

- The report should call on the government of Canada to issue a clear statement that it will refuse to negotiate the provision of social services, including health and education, under the GATS. Canada must not allow the welfare of Canadians to be jeopardized by unrestricted international trade. The Sub-Committee heard compelling arguments by Bruce Campbell of the Canadian Centre for Policy Alternatives and David Robinson of the Canadian Association of University Teachers that publicly funded social services may be exposed under GATS to foreign competition.

- The report should call on the government of Canada to promote modification of the compulsory licensing agreement under TRIPS to allow developing countries without access to appropriate manufacturing capacity to freely import generic medications. It is unacceptable that lives should ever be put at risk in order to protect the profits of multinational pharmaceutical corporations.

- The report should call on the government of Canada to promote the primacy of Multilateral Environmental Agreements over WTO rules where the requirements of the two are in conflict. Furthermore, it should demand that the government of Canada state clearly that it will never negotiate the export of Canada's water and will steadfastly protect this fundamental natural resource from foreign corporate interests.

- The report should call on the government of Canada to promote greater transparency of the WTO through the creation of a permanent WTO parliamentary mechanism that would ensure elected officials, citizens, and the global public have meaningful representation.

- The report should call on the government of Canada to promote respect for human rights, including international labour standards, at the WTO, and their inclusion in WTO agreements.

These are the key areas in which we believe the report should be strengthened. Our fundamental concern is with the erosion of democracy, as power is transferred pursuant to so-called "trade deals" such as the WTO and NAFTA, from elected representatives accountable to the public to corporate boardrooms accountable only to shareholders.

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, April 30, 2002
(*Meeting No. 73*)

The Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade met in a televised session at 9:07 a.m. this day, in Room 253-D, Centre Block, the Chair, Jean Augustine, presiding.

Members of the Committee present: Sarkis Assadourian, Jean Augustine, Aileen Carroll, Stockwell Day, Marlene Jennings, Hon. Diane Marleau, Keith Martin, Pierre Paquette, Svend Robinson.

Acting Members present: Yves Rocheleau for Francine Lalonde, Mac Harb for Hon. George Baker.

Associate Members present: Irwin Cotler, Beth Phinney

Other Member Present: Louis Plamondon.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament: Gerald Schmitz, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Labour Congress: Ken Georgetti, President; Pierre Laliberté, Senior Economist; Steven Benedict, Director of International Department; Anna Nitoslawska, International Programme Administrator, International Department; Patricia Blackstaffe, Executive Assistant to the President.

Appearing: His Excellency Pierre Diouf, Ambassador of the Republic of Senegal; Her Excellency Sallama Mahmoud Shaker, Ambassador of the Arab Republic of Egypt; His Excellency Philémon Yunji Yang, High Commissioner for the Republic of Cameroon; His Excellency André Jaquet, High Commissioner for the Republic of South Africa; His Excellency Youcef Yousfi, Ambassador of the People's Democratic Republic of Algeria; His Excellency Berhanu Dibaba, Ambassador of the Federal Democratic Republic of Ethiopia in Canada; Nuradeen Aliyu, Deputy High Commissioner for the Federal Republic of Nigeria.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed consideration of the Agenda of the 2002 G-8 Summit (See *Minutes of Proceedings of Tuesday, October 16, 2001*).

Ken Georgetti made an opening statement and with the other witnesses answered questions.

At 10:03 a.m., the Committee proceeded to consider reports of sub-committees.

Mac Harb presented the Eleventh Report (World Trade Organization) of the Sub-committee on International Trade, Trade Disputes and Investment.

Mac Harb moved, — That the Eleventh Report of the Sub-committee on International Trade, Trade Disputes and Investment be adopted as a report of the Committee.

After debate, the question was put on the motion and it was agreed to.

By unanimous consent, it was agreed, — That the Chair be authorized to make such typographical changes as necessary without changing the substance of the report;

By unanimous consent, it was agreed, — That pursuant to Standing Order 108(1)(*a*), the Committee authorize the printing of brief dissenting opinions, to be submitted in the two official languages to the Clerk;

By unanimous consent, it was agreed, — That the Chair or her designate be authorized to present the report to the House;

By unanimous consent, it was agreed, — That pursuant to Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response.

Beth Phinney presented the Second Report (Zimbabwe) of the Sub-committee on Human Rights and International Development.

On a motion by Beth Phinney, it was agreed, — That the Second Report of the Sub-committee on Human Rights and International Development be adopted as a report of the Committee.

By unanimous consent, it was agreed, — That the Chair or her designate be authorized to present the report to the House;

At 10:15 a.m., the Committee resumed consideration of the Agenda of the 2002 G-8 Summit.

The ambassadors and high commissioners made statements and answered questions.

At 12:01 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles
Clerk of the Committee

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

POUR UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS EFFICACE : LES GRANDS ENJEUX DU CANADA À L'OMC

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Jean Augustine, députée
présidente

Mac Harb, député
président
Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux

Mai 2002

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

POUR UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS EFFICACE : LES GRANDS ENJEUX DU CANADA À L'OMC

Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international

Jean Augustine, députée
présidente

Mac Harb, député
président
Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux

Mai 2002

COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

PRÉSIDENTE

Jean Augustine

VICE-PRÉSIDENTS

Stockwell Day

Bernard Patry

MEMBRES

Sarkis Assadourian

L'hon. George Baker

Aileen Carroll

Bill Casey

Rick Casson

John Duncan

John Harvard

Marlene Jennings

Stan Keyes

Francine Lalonde

L'hon. Diane Marleau

Keith Martin

Pat O'Brien

Pierre Paquette

Svend Robinson

GREFFIER DU COMITÉ

Stephen Knowles

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

James Lee
Gerald Schmitz

SOUS-COMITÉ DU COMMERCE INTERNATIONAL, DES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ET DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX

PRÉSIDENT

Mac Harb

MEMBRES

Bill Casey
Rick Casson
Mark Eyking
Pat O'Brien
Pierre Paquette
Svend Robinson
Bob Speller
Tony Valeri

AUTRES MEMBRES AYANT PARTICIPÉ À L'ÉTUDE

Stéphane Bergeron
Bernard Bigras
Antoine Dubé
John Duncan
Ivan Grose
Francine Lalonde
Wendy Lill
Gary Lunn
Pat Martin
Yves Rocheleau

GREFFIER DU SOUS-COMITÉ

Mike MacPherson

DE LA DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Peter Berg
Michael Holden
Jay Sinha

REMERCIEMENTS

Le Sous-comité n'aurait pas pu accomplir sa tâche sans l'excellente collaboration et la participation des témoins et des fonctionnaires qui ont comparu devant lui. Nous avons aussi été extrêmement bien servis par nos collaborateurs, notamment notre greffier, Mike MacPherson et l'équipe de recherche composée de Peter Berg, Michael Holden et Jay Sinha. Nous tenons à exprimer à tous notre reconnaissance.

Le président du Sous-comité,

Mac Harb, député

LE COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a mis sur pied un sous-comité et lui a donné le mandat de faire une étude approfondie sur l'évaluation des enjeux des négociations de l'OMC d'un point de vue canadien.

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS xiii

INTRODUCTION 1

L'OMC ET SES AVANTAGES 5

A. Bref historique de l'OMC 5

B. Avantages de la libéralisation des échanges 7

C. Croissance du commerce mondial 9

D. Importance de la libéralisation des échanges pour le Canada 10

PRINCIPAUX ENJEUX DES NÉGOCIATIONS DE L'OMC 12

COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT 12

A. Contexte 12

1. Relation entre la libéralisation des échanges et le développement 12

2. Les problèmes de développement à l'OMC 13

B. Programme de développement de Doha 15

1. Principaux problèmes de développement abordés dans la Déclaration de Doha 15

a) Accès aux marchés 16

b) Traitement spécial et différencié 19

c) Assistance technique liée au commerce 20

d) ADPIC et santé publique 22

C. Considérations concernant les pays les moins avancés (PMA) 23

1. Accès sans tarifs douaniers et sans contingents 24

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 30

A. Contexte 30

B. Principaux enjeux du mécanisme de règlement des différends 33

1. Indemnisation ou rétorsion en réponse aux rapports des groupes spéciaux 33

2. Clarification des lignes directrices qui régissent la mise en application des décisions de l'OMC 35

3. Consultation ou procédures 37

4. Composition et procédures des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel 38

5. Transparence et accessibilité 40

6. Participation des pays en développement 44

MESURES ANTIDUMPING, SUBVENTIONS ET MESURES COMPENSATOIRES 45

A. Contexte 45

B. La Conférence de Doha 45

C. Le point de vue du Canada 46

AGRICULTURE 47

A. L'absurdité de la protection agricole 47

B. Mesures prises jusqu'ici par l'OMC à l'égard de l'agriculture 48

C. La Conférence de Doha et l'agriculture 50

D. Questions clés du point de vue du Canada 52

1. Élimination des subventions à l'exportation 54

2. Réduction à grande échelle du soutien interne 55

3. Accès aux marchés 57

4. Sécurité alimentaire 60

SERVICES 60

A. Contexte 60

B. L'OMC et les services 61

C. Opinions sur la position du Canada en matière de services 62

CULTURE 64

INVESTISSEMENT ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE 67

A. Investissement 67

1. Importance de la protection des investisseurs et de l'investissement 67

2. L'OMC et l'investissement 67

3. Élaboration d'une position canadienne 68

B. Politique de la concurrence 70

LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT 72

A. Contexte 72

B. Éléments nouveaux à Doha 74

1. Nouvelles négociations 75

a) Accords multilatéraux sur l'environnement 75

b) Commerce des biens et services pour la protection de l'environnement 77

2. Discussions sur l'environnement 80

a) L'étiquetage écologique 80

b) Définition de scénarios « gagnants partout » 81

3. Autres préoccupations environnementales liées à la Déclaration de Doha 81

TRANSPARENCE ET COMMUNICATIONS 82

A. Contexte 82

B. Points de vue contradictoires sur la transparence à l'externe 84

C. Consultation avec les parlementaires 85

D. Transparence à l'interne et prise de décisions efficace à l'OMC 87

UN DERNIER MOT 88

ANNEXE A — PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS 91

ANNEXE B — LISTE DES TÉMOINS 95

ANNEXE C — LISTE DES MÉMOIRES 103

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT 105

OPINION DISSIDENTE — BLOC QUÉBÉCOIS 107

OPINION DISSIDENTE — NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE 109

PROCÈS-VERBAL 111

LISTE DES RECOMMANDATIONS

DROITS DE DOUANE SUR LES PRODUITS INDUSTRIELS

Recommandation 1 :

Que le gouvernement du Canada déploie une action énergique au sein de l'OMC afin que soient éliminés ou réduits sensiblement les droits de douane existants sur les produits industriels.

COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT

Recommandation 2 :

Que le Canada analyse soigneusement l'actuelle proposition visant à ajouter une « catégorie développement » dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC et qu'il rende ses conclusions publiques.

Recommandation 3 :

Que le Canada joue un rôle de chef de file dans la promotion de l'accès des pays en développement aux marchés du monde industrialisé et qu'à cette fin il fasse des concessions unilatérales pour améliorer l'accès au marché canadien des produits provenant de ces pays. Que le gouvernement fédéral réfléchisse aussi à la nécessité de fournir une aide transitoire aux industries et aux travailleurs touchés par cette mesure.

Recommandation 4 :

Que le gouvernement fédéral défende énergiquement les dispositions de traitement spécial et différencié pour les pays en développement, qui accordent à ces derniers des délais plus longs pour la mise en oeuvre des ententes de l'OMC et que, lorsqu'il défendra cette position à l'OMC, il favorise en outre l'établissement de règles claires et équitables concernant la façon dont sera déterminé le droit à ce traitement, afin que les pays ne puissent pas s'en prévaloir sans que cela soit justifié.

Recommandation 5 :

Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans la prestation aux pays en développement d'une assistance technique liée au commerce et que, dans le but de trouver le meilleur moyen de le faire, il s'engage également à accroître sa contribution aux programmes de renforcement des capacités.

Recommandation 6 :

Que le Canada maintienne sa politique actuelle à l'OMC, laquelle consiste à s'opposer à toute modification des dispositions actuelles relatives à l'homologation obligatoire qui empêcherait les pays en développement sans capacité de fabrication adéquate d'importer des médicaments génériques en cas d'urgence en matière de santé publique. Le Canada devrait aussi promouvoir l'établissement d'un fonds international spécial qui servirait à aider les pays en développement qui ne le peuvent pas à se procurer ces médicaments.

Recommandation 7 :

Que le gouvernement du Canada élimine unilatéralement les tarifs douaniers et les contingents qui limitent encore les importations en provenance des pays les moins avancés, à l'exception des produits agricoles à offre réglementée. En outre, le gouvernement fédéral doit s'efforcer de décourager le transbordement de marchandises depuis les pays auxquels des contingents continuent de s'appliquer. Cette ouverture du marché devrait être réalisée le plus tôt possible, et au plus tard le 31 décembre 2002.

Recommandation 8 :

Que, comme certains secteurs d'activité supporteront une part disproportionnée des coûts économiques liés à la proposition du gouvernement du Canada d'ouvrir le marché canadien aux pays les moins avancés, le gouvernement fédéral offre une aide transitoire aux industries et aux travailleurs de ces secteurs qui seront touchés.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Recommandation 9 :

Que le gouvernement du Canada sollicite activement l'appui des autres membres de l'OMC en vue d'une révision du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends qui rendrait les réparations obligatoires dans les cas de non-observation des décisions d'un groupe spécial lorsque le pays lésé le demande en remplacement de la suspension de concessions équivalentes. Les droits antidumping et les droits compensatoires non conformes devraient être intégralement remboursés.

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral cherche à obtenir un consensus à l'OMC sur une clarification des lignes directrices relatives à la mise en application des décisions de l'OMC. Il devrait en particulier recommander aux membres de l'OMC d'appuyer les révisions du MRD qui auraient pour effet d'élargir la portée de l'arbitrage aux termes de l'article 21.3 et de clarifier le rapport entre les articles 21.5 et 22 de manière à résoudre les problèmes d'ordre chronologique courants.

Recommandation 11 :

Que, pour améliorer l'efficacité du système de règlement des différends de l'OMC, le gouvernement du Canada encourage activement les membres de l'OMC à mettre en application un processus interne de médiation strict permettant un règlement rapide des différends, faute de quoi il importerait d'envisager les possibilités de médiation externe.

Recommandation 12 :

Que le gouvernement fédéral presse les membres de l'OMC d'examiner la composition des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de même que l'opportunité d'instituer des règles de preuve et de permettre les opinions dissidentes. En outre, il faudrait envisager d'habiliter l'Organe d'appel à ordonner le renvoi d'une décision pour faciliter le redressement des erreurs commises par les groupes spéciaux.

Recommandation 13 :

Que, pour conférer une plus grande transparence au système de règlement des différends de l'OMC, le gouvernement fédéral lance une véritable campagne en vue d'obtenir des membres de l'OMC qu'ils acceptent d'ouvrir la procédure de règlement des différends au public et de donner un caractère public aux mémoires qu'ils soumettent aux groupes spéciaux de règlement des différends.

Recommandation 14 :

Que le gouvernement du Canada exerce des pressions en vue de faire instituer, à l'OMC, une procédure officielle de présentation de mémoires *d'amicus curiae*, mais que la recevabilité et l'étude de ces mémoires relèvent exclusivement du groupe spécial concerné ou de l'Organe d'appel.

MESURES ANTIDUMPING, SUBVENTIONS ET MESURES COMPENSATOIRES

Recommandation 15 :

Que le gouvernement fédéral demande la clarification et le renforcement des règles de l'OMC applicables aux recours commerciaux dans le but explicite de mettre un frein à la multiplication perturbatrice des abus protectionnistes. Il lui faudrait mettre spécialement l'accent sur la réforme des règles antidumping de l'OMC en vue d'imposer les contraintes nécessaires au protectionnisme commercial.

Recommandation 16 :

Que le gouvernement du Canada entreprenne un examen en profondeur de ses propres règles antidumping, y compris tout changement jugé nécessaire à l'issue des négociations de l'OMC.

AGRICULTURE

Recommandation 17 :

Que le gouvernement fédéral obtienne le consensus de l'OMC pour que l'Accord sur l'agriculture prévoie l'élimination immédiate des subventions à l'exportation dans le secteur de l'agriculture. Le gouvernement devrait encourager l'OMC à examiner l'usage que font les

pays des crédits à l'exportation, de la promotion des exportations et de l'aide alimentaire pour s'assurer que ceux-ci ne représentent pas l'équivalent de subventions.

Recommandation 18 :

Que l'on modifie l'Accord sur l'agriculture de l'OMC en vue de réduire substantiellement le soutien interne ayant des effets de distorsion sur la production ou les échanges. À cette fin, que l'on envisage sérieusement de fixer un plafond aux niveaux de soutien qui faussent la production ou les échanges, d'éliminer la catégorie bleue de subventions intérieures et de clarifier les programmes d'aide de la catégorie verte pour veiller à ce qu'ils ne faussent pas la production ou les échanges.

Recommandation 19 :

Que, pour améliorer l'accès aux marchés dans le cadre des négociations de l'OMC sur l'agriculture, le gouvernement du Canada prône l'établissement d'exigences en matière d'accès minimal de 5 % par produit en utilisant comme base de comparaison la période de consommation la plus récente possible. Des règles claires et obligatoires devraient régir l'administration des contingents tarifaires. En outre, il faudrait éliminer tous les taux de droit intra-contingent et réduire considérablement ceux qui ne protègent pas un contingent tarifaire. Il y aurait lieu également de procéder à des augmentations progressives négociées du niveau d'accès à l'importation, parallèlement à la mise en œuvre et à l'application de nouvelles règles sur l'accès aux marchés.

SERVICES

Recommandation 20 :

Que le gouvernement fédéral effectue un examen de l'incidence des engagements actuels aux termes de l'AGCS sur la prestation effective par les gouvernements canadiens de services de santé, d'éducation et sociaux et sur la réglementation qui les régit, et qu'il en publie les résultats. Cette étude devrait être mise à jour lorsque les négociations sur les services sous l'égide de l'OMC seront sur le point d'aboutir.

CULTURE

Recommandation 21 :

Que le gouvernement du Canada se donne les moyens de préserver et de promouvoir la diversité culturelle en accélérant ses efforts pour obtenir le nouvel instrument international sur la diversité culturelle dont il souhaite l'adoption.

INVESTISSEMENT ET POLITIQUE DE CONCURRENCE

Recommandation 22 :

Que le gouvernement du Canada s'applique à dégager un consensus au sein de l'OMC quant à l'importance d'instituer un accord international global pour protéger l'investissement dont seraient exclues les dispositions touchant les relations investisseur-État.

COMMERCE INTERNATIONAL ET ENVIRONNEMENT

Recommandation 23 :

Que le gouvernement fédéral examine instamment les décisions récentes de l'Organe d'appel de l'OMC liées à l'environnement, en vue de déterminer dans quelle mesure la jurisprudence de l'OMC a évolué et s'il y a un besoin pressant de négociations sur la relation entre les obligations commerciales contenues dans les accords multilatéraux en matière d'environnement et les règles de l'OMC.

Recommandation 24 :

Que le Canada cherche activement, au sein de l'OMC, à réduire les obstacles au commerce dans l'industrie des biens et services pour la protection de l'environnement. En négociant cette position à l'OMC, le Canada devrait garder présentes à l'esprit les limites que les obstacles au commerce des services peuvent imposer à la capacité des entreprises canadiennes de fournir le soutien technique nécessaire et le service après vente pour leurs produits environnementaux.

Recommandation 25 :

Que, afin d'éliminer toute ambiguïté au sujet des exportations d'eau en vrac, le gouvernement fédéral explique clairement aux Canadiens comment, selon son interprétation juridique du mandat de négociation de Doha, celui-ci ne compromet pas sa position qu'aucune exportation de cette nature en provenance du Canada n'est autorisée. En outre, les négociateurs canadiens devraient veiller à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur la position du Canada à cet égard au cours du prochain cycle de négociations commerciales. Enfin, à la conclusion des négociations, le gouvernement fédéral devrait communiquer à tous les Canadiens son interprétation juridique de tout accord négocié, afin qu'il y ait le moins possible de malentendus.

TRANSPARENCE ET COMMUNICATION

Recommandation 26 :

Que le gouvernement du Canada multiplie ses efforts en vue de dégager un consensus à l'OMC sur la création d'un mécanisme parlementaire permanent de l'OMC afin d'associer plus étroitement les parlementaires et les élus au travail de l'OMC, et d'établir une communication entre l'OMC, les citoyens et le public. La constitution d'un tel mécanisme comporte trois éléments : la structure et le financement du mécanisme, la représentation, et le lien organisationnel qui le lierait à l'OMC.

Recommandation 27 :

Que le gouvernement du Canada réexamine la recommandation 14 du Sous-comité contenue dans son rapport de juin 2001 sur les relations économiques entre le Canada et l'Europe (*Traverser l'Atlantique : Élargir les relations économiques entre le Canada et l'Europe*) et que, en collaboration avec les pays ayant les mêmes visées que lui, il encourage l'OMC à se doter de procédures de prise de décisions plus officielles, efficientes et efficaces. Il faudrait établir des procédures distinctes pour les décisions administratives (qui concernent par exemple les processus internes) et pour celles concernant les enjeux commerciaux.

Recommandation 28 :

Que le gouvernement fédéral propose aux membres de l'OMC que l'Organisation internationale du Travail et le Programme des Nations Unies pour l'environnement soient autorisés à fournir directement leurs avis d'experts pendant les négociations.

UN DERNIER MOT

Recommandation 29 :

Que le gouvernement du Canada fasse la promotion de l'introduction dans les accords de l'OMC de dispositions visant à lier la possibilité pour les pays de profiter de leur appartenance à l'OMC à la preuve qu'ils respectent les droits relatifs à la démocratie.

POUR UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS EFFICACE : LES GRANDS ENJEUX DU CANADA

INTRODUCTION

Le 9 novembre 2001, les ministres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) se sont rendus à Doha, au Qatar, pour la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC. Ils en sont ressortis cinq jours plus tard avec un programme de travail approuvé dont la pièce maîtresse est la *Déclaration ministérielle de Doha*. Ce document de 53 paragraphes établit les objectifs et les calendriers des négociations commerciales, ainsi que le mandat concernant l'étude continue de certains sujets liés au commerce.

Après l'échec de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999[1], le succès de Doha était essentiel pour la remise en train des pourparlers sur la libéralisation mondiale des échanges. Le fait que les ministres du Commerce de 142 pays aient réussi à dégager un consensus sur l'ordre du jour d'un nouveau cycle de négociations à large portée montre avec éloquence à quel point tous reconnaissent les réels avantages d'un meilleur système commercial à base de règles et la nécessité d'oublier leurs intérêts nationaux restreints pour s'intéresser aux besoins de la grande communauté internationale.

Le Programme pour le développement de Doha — c'est ainsi que l'on appelle le nouveau cycle de négociations commerciales — diffère par sa structure des cycles antérieurs. Abstraction faite de quelques secteurs économiques comme l'agriculture et les textiles, la libéralisation du commerce est en grande partie terminée. Selon les témoignages entendus par le Sous-comité, sauf quelques exceptions importantes, la plupart des tarifs douaniers sont déjà relativement faibles dans les pays industrialisés (de 2 à 5 %). Le nouveau cycle concerne davantage l'accès aux marchés, la procédure et l'élimination des obstacles non tarifaires.

Selon Bill Dymond (directeur exécutif, Centre de droit et de politique commerciale, Université Carleton), il existe quatre différences principales entre le nouveau cycle et les précédents.

---

1 Dans un exposé présenté en décembre 2001 au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, Don Stephenson (directeur général, Politique commerciale II, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) a attribué cet échec à trois facteurs sous-jacents : l'absence de soutien des pays en développement; l'absence de consensus parmi les pays industrialisés (surtout les États-Unis et l'Union européenne) concernant l'ordre du jour des négociations; et l'absence de leadership américain. Au cours des préparatifs de la Conférence de Doha, ces trois problèmes ont été résolus de façon satisfaisante grâce à un processus préparatoire efficace et transparent et au leadership américain dans certains domaines (l'antidumping, les ADPC et la santé).

- Le cycle actuel est un mélange de négociations et de programmes de travail, alors que les précédents étaient exclusivement axés sur les négociations.

- Alors que les cycles antérieurs étaient axés sur la libéralisation des échanges, le cycle actuel est concentré sur la réglementation du commerce (par exemple sur la définition de l'interface entre l'économie fondée sur le secteur privé et la gouvernance nationale et mondiale). À quelques exceptions près, il ne porte pas sur l'abaissement des obstacles au commerce.

- Les pays en développement sont maintenant très bien positionnés pour orienter les négociations et ils exigeront des résultats dans les dossiers qui les intéressent le plus, comme celui des obstacles au commerce dans les secteurs du vêtement, des textiles et de l'agriculture.

- La Déclaration de Doha insiste sur l'assistance technique. Dix des 53 paragraphes de la Déclaration portent sur cet aspect du développement.

La réussite du lancement des négociations commerciales à Doha repose sur plusieurs facteurs. D'après les témoins, ce sont, entre autres, une meilleure organisation, un rôle plus grand des pays en développement et une transparence améliorée qui ont donné davantage de légitimité aux discussions. Bill Dymond est d'avis que l'impossibilité d'en arriver à un consensus à Seattle avait fait craindre aux pays membres qu'un deuxième échec ne sape la crédibilité de l'organisation. D'autres témoins, comme le représentant du Centre canadien de politiques alternatives, estiment que l'évolution du climat économique après les attentats du 11 septembre et l'emplacement des réunions ont également contribué à ce succès en écartant les manifestations massives.

La réussite de Doha est aussi attribuable à l'importante série de compromis entre les États-Unis et l'Union européenne (UE). Ayant aplani leurs désaccords sur plusieurs aspects des négociations, notamment l'agriculture et l'environnement, ils ont pu en arriver à un consensus. Cette disposition à accepter le compromis pour faire avancer la libéralisation des échanges a été accueillie comme une preuve que les deux parties étaient convaincues de la valeur des discussions commerciales de l'OMC. Cette volonté ne s'était pas manifestée lors de la rencontre ministérielle de Seattle.

Le processus de négociation qui découlera de Doha relèvera de l'« engagement unique ». Les points négociés ne peuvent pas être ratifiés individuellement par les pays membres tant qu'un accord n'est pas intervenu sur tous les sujets. Toutefois, les ententes arrêtées lors des premières étapes peuvent être mises en oeuvre à titre provisoire.

L'OMC s'est fixé un délai ambitieux pour l'achèvement de ce cycle de négociations. La majeure partie des négociations prévues dans le programme de travail doivent être achevées dès janvier 2005, à l'exception des débats concernant le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends (MRD), qui doivent se terminer à la fin de mai 2003. Plusieurs témoins estiment que la date limite de 2005 s'avérera

probablement trop optimiste. Peter Clark (président, Grey, Clark, Shih and Associates Limited) estime pour sa part que les négociations dureront vraisemblablement près de huit ans, et non pas quatre ou cinq comme on s'y attend.

Toutefois, Sergio Marchi (représentant permanent et ambassadeur du Canada auprès de l'Office des Nations Unies et de l'Organisation mondiale du commerce) a bon espoir que les négociations commerciales pourront se terminer en 2005. Ainsi souligne-t-il les progrès déjà accomplis : Mexico a été choisi comme lieu de la prochaine Conférence ministérielle prévue en 2003; le nouveau Comité des négociations commerciales a défini les principaux éléments d'une structure et d'un processus de négociation légers et efficaces; enfin, un fonds global d'affectation spéciale pour l'assistance technique liée au commerce et au développement des compétences a été créé. Le fait d'améliorer l'assistance technique dès le début des négociations facilitera l'accélération du rythme des travaux à moyen terme.

Comme le précise la Déclaration de Doha, le programme de travail et le programme des négociations porteront sur une vaste gamme de sujets. Même si certains des thèmes à négocier touchent directement à la libéralisation du commerce par la réduction des tarifs douaniers, la majeure partie de la Déclaration concerne des problèmes non tarifaires liés au commerce. Afin de mieux comprendre la position des Canadiens à ce sujet et de contribuer à l'élaboration de la politique du gouvernement dans ce domaine, le Sous-comité a examiné un certain nombre des principaux points de discussion évoqués dans la Déclaration.

Premièrement, le nouveau cycle de négociations a été baptisé à juste titre « Programme de Doha pour le développement ». Les trois quarts de la Déclaration concernent soit des principes à respecter, soit les moyens de servir directement les intérêts des pays en développement. Ceux-ci se trouvent donc, pour la première fois, au centre des négociations de l'OMC. La Déclaration contient un ensemble de mesures conçues pour les aider à profiter du système mondial de commerce et à s'adapter aux règles de l'OMC à un rythme qui correspond à leurs besoins, en s'appuyant sur une assistance technique et un soutien au développement des compétences. Cette insistance sur le développement favorisera les efforts internationaux visant à réduire la pauvreté et aidera à susciter un soutien politique en faveur de l'OMC à l'échelon des pays.

Des négociations visant à améliorer et à clarifier le mécanisme de règlement des différends de l'OMC ont également été lancées, avec une échéance plus proche (mai 2003). La nouvelle série de pourparlers, outre qu'elle favorisera l'allégement de la procédure et l'amélioration de la transparence du règlement des différends, s'attaquera au grave problème de la non-observance des décisions de l'OMC et permettra, espère-t-on, de trouver des solutions autres que les mesures actuelles axées sur des représailles.

Troisièmement, les ministres du commerce se sont engagés à mener des négociations visant à clarifier et resserrer les règles en matière d'antidumping, de subventions et de mesures compensatoires. Comme le montre incontestablement l'évolution des dossiers du bois d'œuvre résineux, de l'acier et de quelques autres produits, le Canada a beaucoup à gagner d'un effort concerté pour restreindre l'usage trop protectionniste des recours commerciaux.

L'un des éléments clés de la Déclaration ministérielle consiste en un accord pour réduire la protection de l'agriculture. Les membres de l'OMC ont convenu de réduire progressivement les subventions à l'exportation, de diminuer considérablement les appuis nationaux qui faussent le commerce et d'améliorer l'accès aux marchés. Ces éléments se retrouvent dans la position de négociation initiale du Canada.

Cinquièmement, la rencontre de Doha a débouché sur un accord pour établir un échéancier clair des négociations sur les services. Les exportateurs canadiens de services ont besoin d'élargir leur accès au marché mondial, et une amélioration de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) leur serait utile.

Obtenir des ententes multilatérales dans les domaines de l'investissement et de la politique de concurrence demeure une priorité canadienne importante. Un effort considérable sera toutefois nécessaire d'ici à la Conférence ministérielle de 2003 pour obtenir que les membres de l'OMC s'entendent sur des mesures supplémentaires.

Septièmement, l'OMC a lancé des négociations sur certains problèmes liés au commerce et à l'environnement (lien entre les ententes environnementales multilatérales et les règles de l'OMC; biens et services sans danger pour l'environnement), et elle en a désigné d'autres (règles d'étiquetage, recours au principe de la précaution) pour discussion au Comité du commerce et de l'environnement.

Enfin, les participants se sont entendus pour rendre l'OMC plus transparente et ouverte et pour mener des campagnes de communication plus efficaces auprès du public, des organisations non gouvernementales (ONG) et des parlementaires.

Le Sous-comité a invité des témoins et des intervenants à participer à ses réunions, afin de mieux comprendre le point de vue des Canadiens sur ces questions et sur la nouvelle série de négociations commerciales de façon générale. Le rapport, qui fait suite à l'important rapport sur l'OMC publié en juin 1999 par le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes, qui en résulte commence par un survol historique de l'OMC. Il évoque les avantages qui peuvent découler d'un contexte commercial mondial fondé sur des règles, et libéralisé, ainsi que sur l'importance des accords de l'OMC pour le Canada en particulier. À la suite de cet exposé de fond, chacun des grands sujets liés au commerce évoqués ci-dessus sera examiné.

L'OMC ET SES AVANTAGES

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est une institution internationale dont les pays membres ont comme objectif commun l'amélioration du commerce international. Elle s'est donné trois moyens d'action : négocier la réduction ou l'élimination des obstacles au commerce, comme les tarifs et les droits de douane; établir un ensemble de règles commerciales et de règles de conduite reconnues; servir d'instance pour l'examen des plaintes de nature commerciale et assurer un mécanisme de résolution des différends.

Ces trois facettes du mandat de l'OMC sont toutes essentielles à l'instauration d'un commerce plus sûr et plus ouvert. Il est nécessaire d'avoir des règles et un ensemble commun de définitions pour pouvoir négocier la réduction des tarifs douaniers et définir clairement les points de négociation. D'autre part, ces règles et accords n'auraient guère de valeur sans l'existence d'un certain pouvoir pour les appliquer.

Pour atteindre leur objectif commun, celui d'un commerce libre et fondé sur des règles, les membres de l'OMC procèdent par étapes, dans le cadre de « cycles » de négociation. Les ententes sont conclues au moyen d'un processus fondamentalement démocratique et basé sur le consensus; aucune entente officielle de l'OMC ne peut être conclue sans l'approbation de toutes les parties. Par conséquent, s'il est vrai que le compromis demeure le pivot indispensable de la négociation, les pays membres peuvent dans les faits mettre un terme aux discussions concernant certains sujets par leur simple refus d'y participer.

Le nombre d'adhérents à l'OMC et à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) qui l'a précédée a augmenté considérablement depuis la signature du premier Accord en 1948. Au départ, 23 pays y adhéraient, alors que l'OMC compte aujourd'hui 144 États membres. Ceux-ci représentent tout l'éventail économique et politique de la planète, et certains d'entre eux n'ont guère de points communs, si ce n'est qu'ils reconnaissent les avantages d'une élimination des obstacles aux échanges de biens et de services. Les plus récents adhérents sont notamment la Chine, le Taïpei chinois, la Lituanie et la Moldavie. Un certain nombre d'autres pays cherchent à entrer. En 2001, la Yougoslavie, les Bahamas, le Tadjikistan, la Syrie et la Libye ont demandé l'adhésion.

A. Bref historique de l'OMC

L'OMC (et le GATT avant elle) existe depuis 1948. Mais une première tentative pour créer une organisation internationale chargée d'encadrer le commerce avait eu lieu deux ans auparavant. L'Organisation internationale du commerce (OIC) devait être une institution spécialisée des Nations Unies qui aurait administré non seulement les règlements concernant le commerce, mais d'autres règles sur l'investissement, l'emploi et les pratiques commerciales.

Alors que l'OIC faisait encore l'objet de discussions, 23 des 50 signataires initiaux ont commencé à négocier un arrangement sur la réduction des tarifs commerciaux. En 1947, ils ont conclu une entente visant l'élimination ou la réduction de 45 000 tarifs douaniers touchant environ un cinquième du commerce mondial. Conscients qu'il fallait protéger ces concessions négociées, les participants ont adopté un certain nombre de règlements commerciaux tirés de la charte provisoire de l'OIC, dans l'attente d'une ratification de celle-ci.

C'est ainsi qu'est né le premier ensemble de concessions tarifaires et de règles commerciales, dès lors connu sous le nom de GATT. L'accord a été signé en janvier 1948, et ses 23 premiers adhérents sont devenus les membres fondateurs.

En revanche, l'OIC ne s'est jamais concrétisée. Sa charte a effectivement été approuvée par les Nations Unies, mais elle n'a pas obtenu la ratification de certains parlements nationaux, notamment de celui des États-Unis. Par conséquent, sans pouvoir s'appuyer sur les règlements de l'OIC, le GATT est resté à la fois un accord international et une organisation provisoire destinée à soutenir cet accord.

La création de l'OMC en 1994, à la fin du Cycle d'Uruguay, a mis un terme à cette situation. La nouvelle organisation internationale permanente légalement ratifiée a supplanté le GATT à ce titre. Le GATT demeure, mais uniquement sous la forme d'un accord sur les tarifs douaniers et le commerce, qui évolue constamment.

Avec l'augmentation du nombre de membres et de la gamme des questions débattues, les discussions se sont complexifiées progressivement. Entre 1946 et 1961, cinq séries de négociations commerciales ont eu lieu, qui toutes portaient exclusivement sur la réduction ou l'élimination des tarifs douaniers. Aucune n'a duré plus d'une année.

Tableau 1 – Cycles commerciaux du GATT

Année	Endroit/nom	Sujets traités	Pays participants
1947	Genève	Tarifs	23
1949	Annecy	Tarifs	13
1951	Torquay	Tarifs	38
1956	Genève	Tarifs	26
1960-1961	Genève Dillon Round	Tarifs	26
1964-1967	Genève Kennedy Round	Tarifs et mesures antidumping	62
1973-1979	Genève Tokyo Round	Tarifs, mesures non tarifaires, accords « cadres »	102
1986-1994	Genève Cycle d'Uruguay	Tarifs, mesures non tarifaires, règles, services, propriété intellectuelle, règlement des différends, textiles, agriculture, création de l'OMC, etc.	123

Source : OMC

Les séries subséquentes, toutefois, sont devenues plus complexes à mesure que les débats s'étendaient à d'autres aspects du commerce et des règles commerciales. Outre l'avancement des réductions tarifaires, le Kennedy Round, qui a duré de 1964 à 1967, a amorcé des travaux sur les mesures antidumping. Le Tokyo Round, de 1973 à 1979, a mis encore d'autres problèmes sur le tapis, y compris celui des mesures d'urgence à l'importation (sauvegardes), du traitement des subventions et des mesures compensatoires.

Le cycle le plus récent (Uruguay) des négociations de l'OMC a commencé en 1986 avec un programme ambitieux, qui couvrait pratiquement tous les problèmes de politique commerciale encore en suspens[2]. Quinze sujets figuraient à l'ordre du jour, y compris les tarifs, les obstacles non tarifaires, la propriété intellectuelle, l'agriculture, le règlement des différends, les services et l'investissement. Les négociations ont demandé près de deux fois plus de temps que prévu, mais une entente a enfin été conclue en 1994, même si la totalité des questions n'avaient pas été réglées à la satisfaction de toutes les parties.

B. Avantages de la libéralisation des échanges

La mise en place par l'OMC d'un contexte commercial multilatéral libre, sûr et équitable comporte de nombreux avantages pour l'ensemble du monde. Le plus important est l'accès aux marchés. En travaillant à l'élimination des obstacles à la libre circulation des produits vers les marchés, l'OMC apporte des avantages à la fois aux producteurs et aux consommateurs. Non seulement les producteurs peuvent soutenir la concurrence sur de nouveaux marchés avec leurs produits finals, mais ils ont aussi accès à de nouveaux fournisseurs. Il en résulte des hausses de revenu et de nouveaux emplois. Les consommateurs y trouvent aussi leur avantage puisque les prix des importations baissent et que la gamme de produits et services disponibles s'élargit.

L'amélioration de l'accès aux marchés passe par la création d'un contexte commercial protégé et sûr. En assurant la mise en place d'un contexte fondé sur des règles et d'une instance habilitée à rendre des décisions ayant force exécutoire, l'OMC fait en sorte que les pays membres se conforment à leurs engagements et s'abstiennent de mener des activités commerciales illégales, comme exercer des discriminations contre les concurrents étrangers, subventionner injustement la production ou vendre leurs produits en dumping sur les marchés étrangers[3]. Les négociations récentes de l'OMC ont contribué à préciser d'autres préoccupations liées au commerce, comme la propriété intellectuelle et la protection des brevets, les règles d'origine, les règles sur l'évaluation des produits à la douane et quelques autres.

---

2 Site Web de l'OMC.

3 Le « dumping » consiste à vendre un produit sur un marché d'exportation à un prix moindre que le coût de production ou à un prix moindre que celui pratiqué sur le marché intérieur.

Tout en poursuivant la libéralisation des échanges, les membres de l'OMC ont conservé le droit de protéger les industries nationales qu'ils considèrent comme gravement menacées par la concurrence étrangère ou qu'ils ne souhaitent pas ouvrir au libre-échange. Par exemple, si une augmentation soudaine des importations risque d'entraîner un préjudice grave pour une de ses industries, le pays est autorisé à imposer des restrictions temporaires. Dans le cas de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), les membres ont convenu que les pays pourraient choisir librement quelles industries de service ils ouvriraient aux fournisseurs étrangers. Aucun accès au marché n'est permis sans autorisation explicite. Cela permet au Canada, par exemple, de protéger certains secteurs comme la culture, la santé, l'éducation et d'autres services publics .

En plus d'offrir un lieu où discuter la libéralisation du commerce dans un contexte fondé sur des règles, l'OMC agit en arbitre indépendant en cas de différend commercial entre des pays membres. C'est là un élément essentiel à la mise en œuvre de toute entente. Le mécanisme impartial de résolution des différends assure que les pays membres respectent leurs engagements et, ce qui est peut-être plus important, assure une protection aux petits pays contre les plus gros. Faute d'une tierce partie objective pour arbitrer, les différends commerciaux entre pays de niveaux économiques inégaux auraient peu de chances d'aboutir à une solution juste et équitable.

Dans ce contexte, il est important de souligner que les bienfaits d'un commerce mondial accru et d'une meilleure intégration économique n'ont pas profité exclusivement aux pays nantis. L'abaissement des obstacles commerciaux ouvre les riches marchés du monde industrialisé aux pays en développement et leur donne l'occasion de profiter de leurs avantages comparatifs sans s'exposer aux risques liés à la faiblesse relative de leur pouvoir économique de négociation.

De fait, ces dernières années, l'abaissement des tarifs sur les produits manufacturés dans le monde industrialisé a contribué à l'essor des exportations de produits fabriqués dans les pays en développement, notamment dans les industries de main-d'œuvre. Selon une étude de la Banque mondiale, en 1980, les minéraux représentaient plus de la moitié des exportations des pays en développement, tandis que les produits manufacturés se situaient à 25 % et que les produits agricoles occupaient le reste. En 1998 toutefois, les produits manufacturés avaient atteint 80 %[4].

S'il est vrai que le libre-échange a apporté certains avantages aux pays pauvres, de gros problèmes subsistent. Les tarifs douaniers entre les pays industrialisés sont tombés beaucoup plus rapidement qu'entre les pays en développement, et plus vite aussi qu'entre les deux groupes de pays. La même étude de la Banque mondiale estime que les trois quarts d'une libéralisation plus poussée des échanges de produits manufacturés profiteraient aux pays en développement. Nous y reviendrons plus en détail.

---

[4] *Globalization, Growth and Poverty : Building an Inclusive World Economy*, 2002.

En terminant, un dernier point, mais il est essentiel : beaucoup de témoins ont laissé entendre que nous ne devions pas nous montrer trop satisfaits des progrès accomplis dans la réduction des tarifs. Comme l'a fait remarquer Clifford Sosnow (membre de la Chambre de commerce du Canada), les produits canadiens continuent de se buter à des tarifs douaniers élevés dans certains secteurs économiques et dans certains pays. Par exemple, le Brésil impose des droits de 34 % sur le matériel de télécommunications canadien, tandis que le Japon taxe nos exportations de canola à un niveau se situant entre 23 et 28 %. M. Sosnow a également réclamé la suppression des « tarifs vexateurs » (d'environ 1 %) qui continuent de s'ajouter aux dépenses des entreprises canadiennes tout en étant d'une utilité presque nulle. Le Sous-comité est d'avis que la réduction des tarifs douaniers mérite une attention urgente et il recommande :

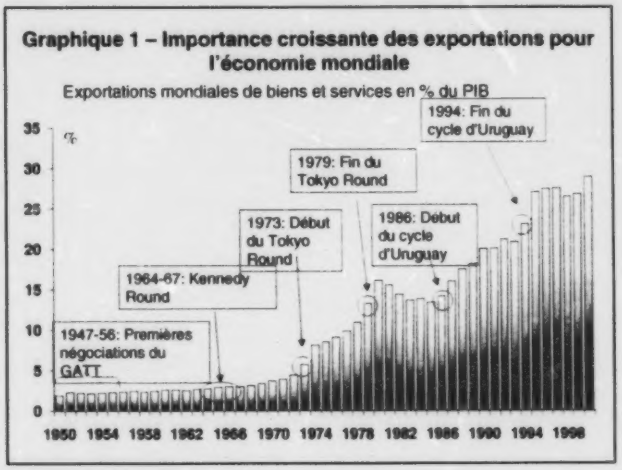
Recommandation 1 :

Que le gouvernement du Canada déploie une action énergique au sein de l'OMC afin que soient éliminés ou réduits sensiblement les droits de douane existants sur les produits industriels.

C. Croissance du commerce mondial

La réduction des obstacles au commerce et la mise en place du mécanisme fondé sur des règles qui régit ce commerce sont le résultat d'un processus long et graduel. Même si les nouvelles négociations montrent bien qu'il reste des progrès à faire pour libéraliser encore davantage les échanges, il est clair que les travaux antérieurs ont porté des fruits. Le GATT et l'OMC ont contribué à une hausse en flèche des exportations mondiales au cours des 50 dernières années.

Graphique 1 – Importance croissante des exportations pour l'économie mondiale



Source : OMC

En 1950, les exportations de biens et de services à l'échelle planétaire atteignaient les 94 milliards de dollars, soit l'équivalent d'environ 1,9 % du PIB mondial cette année-là. À mesure que les accords du GATT ont réduit ou supprimé les tarifs douaniers et les autres obstacles au commerce, les échanges de biens et de services ont été facilités et le commerce a augmenté. À la fin du Kennedy Round, les exportations représentaient 3 % du PIB mondial.

Aidé par les prix élevés de l'énergie, qui ont gonflé la valeur des exportations de pétrole, le commerce international a explosé au cours des années 70. En 1980, les exportations représentaient 16,1 % de la production économique mondiale. Lorsque les prix de l'énergie sont tombés, au début des années 80, cette proportion a reculé, pour augmenter de nouveau en 1986, année du lancement du Cycle d'Uruguay. Depuis cette date, la croissance des exportations mondiales a été prodigieuse. De 1986 à 2000, les ventes internationales de biens et de services ont pratiquement triplé et elles représentent aujourd'hui 29 % de la production économique mondiale.

D. Importance de la libéralisation des échanges pour le Canada

Le Canada est le sixième pays exportateur. Nos entreprises ont vendu pour environ 277 milliards de dollars de biens et services à l'étranger en 2000, à peine moins que la France ou le Royaume-Uni dont l'économie est à peu près le double de celle du Canada.

Tableau 2 – Principaux exportateurs et importateurs du monde - 2000

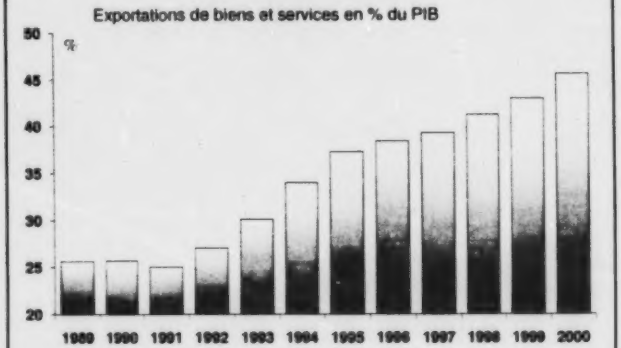
Exportations			Importations		
Pays	Valeur Milliards $	Part %	Pays	Valeur Milliards $	Part %
États-Unis	781,1	12,3	États-Unis	1257,6	18,9
Allemagne	551,5	8,7	Allemagne	502,8	7,5
Japon	479,2	7,5	Japon	379,5	5,7
France	298,1	4,7	Royaume-Uni	337	5,1
Royaume-Uni	284,1	4,5	France	305,4	4,6
Canada	276,6	4,3	Canada	244,8	3,7
Chine	249,3	3,9	Italie	236,5	3,5
Italie	237,8	3,7	Chine	225,1	3,4
Pays-Bas	212,5	3,3	Hong Kong	214,2	3,2
Hong Kong	202,4	3,2	Pays-Bas	198	3

Source : OMC

Compte tenu de la petite taille de l'économie du Canada au regard des autres pays du G-7, la proportion de sa production qui est destinée au marché extérieur est très importante. En 2000, avec des exportations de biens et de services se situant à 46 % de son PIB, le Canada est de loin, parmi les grandes économies du monde, celle où les exportations tiennent le plus de place. Par comparaison, le pays qui se classe au deuxième rang dans le G-7 à cet égard est l'Allemagne, avec des exportations équivalant à environ 30 % de son PIB.

Aussi, un accès sûr et fiable aux marchés mondiaux est-il essentiel à la croissance et à la prospérité économique du Canada. L'abaissement des obstacles au commerce permet aux producteurs nationaux de pénétrer de nouveaux marchés, de tirer profit de nouvelles chaînes d'approvisionnement et de favoriser la croissance de l'emploi. De fait, selon le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI), au Canada aujourd'hui, un emploi sur trois dépend du commerce extérieur.

Graphique 2 – Importance croissante des exportations pour l'économie canadienne



Source : Statistique Canada

La place des exportations comme source de la croissance économique du Canada ne cesse d'augmenter. De 1991 à 2000, les exportations de marchandises ont affiché une majoration de 183 %. Même si cet accroissement n'était pas également réparti, toutes les provinces ont enregistré une augmentation considérable de leurs échanges au cours de cette période. Les ventes extérieures de marchandises ont plus que doublé dans les dix provinces, et celle qui a connu l'accélération la plus forte, l'Île-du-Prince-Édouard, a vu ses exportations plus que quadrupler.

Selon une étude du MAECI, les récents efforts de libéralisation du commerce ont joué un rôle important dans l'accroissement rapide des exportations canadiennes[5]. Aussi, le Canada a-t-il appuyé fortement les négociations de l'OMC et continue-t-il de réclamer une libéralisation du commerce encore plus poussée, afin de stimuler davantage ses exportations et sa croissance économique.

---

5 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Explication de la croissance des exportations canadiennes de 1983 à 1997*, 1998.

L'OMC a non seulement donné un élan économique au Canada en améliorant ses relations commerciales, elle lui a procuré d'autres avantages grâce à son système d'accords. Celui-ci est le fondement de la politique commerciale internationale du Canada et c'est sur lui que reposent en fait ses relations commerciales avec l'UE, le Japon et de nombreux marchés naissants[6].

Mais surtout, étant donné la taille modeste du Canada par rapport aux États-Unis ou à l'UE, le système de commerce international fondé sur des règles est essentiel pour que les grandes puissances économiques n'abusent pas de leur position de supériorité pour soutirer des accords préférentiels, en cas de différend. Ce système assure une sécurité aux entreprises canadiennes qui font du commerce et des investissements à l'étranger. De fait, le Canada doit une bonne partie de sa croissance et de sa prospérité économiques au cadre multilatéral de règles qui facilitent l'accès aux marchés mondiaux en croissance.

PRINCIPAUX ENJEUX DES NÉGOCIATIONS DE L'OMC

COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT

A. Contexte

1. Relation entre la libéralisation des échanges et le développement

Il est largement admis que la réduction des obstacles au commerce et l'établissement d'un cadre visant à mieux intégrer les industries nationales dans le marché mondial contribuent à la prospérité des pays pauvres. Grâce à la libéralisation du commerce, les produits fabriqués à meilleur marché dans le monde en développement peuvent être vendus à l'étranger à des prix concurrentiels. Cette capacité de pénétrer les marchés mondiaux augmente la production des pays en développement, ce qui contribue à l'emploi et à la croissance économique.

Selon un témoin, les échanges commerciaux, et l'OMC en particulier, ont été essentiels à la croissance économique des pays en développement. Jack Mintz (président et directeur général, Institut C.D. Howe) estime que la politique commerciale et l'accès aux marchés constituent un programme d'aide de premier ordre. Il existe, dit-il, trois aspects précis du programme de libéralisation du commerce qui ont contribué à la croissance économique du monde : l'accès aux marchés des pays industrialisés grâce aux divers accords de libéralisation du commerce; l'accès à l'investissement étranger,

---

6 Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Objectifs du Canada pour la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC*, 24 octobre 2001.

utile pour le développement des compétences et la productivité de ces pays; et l'accès à des technologies et à des équipements indispensables ainsi qu'à des capacités de gestion.

Les accords de libre-échange et les possibilités économiques que cela suppose pour les pays en développement ont pris appui sur les progrès réalisés jusqu'à maintenant par l'OMC dans la mise en place d'un contexte commercial sûr, fondé sur des règles. Le fait d'exiger de tous les pays membres qu'ils respectent le même ensemble de règles protège les pays les plus pauvres contre les risques associés à un éventuel différend commercial avec une puissance économique beaucoup plus grande. De plus, le mécanisme de résolution des différends de l'OMC permet à n'importe quel pays de demander une compensation s'il estime avoir été lésé par un partenaire commercial.

Des règles bien établies et une sécurité accrue stimulent en outre l'investissement étranger direct. L'investissement international dans les entreprises, les usines et les équipements est largement reconnu comme un catalyseur du commerce, ce qui favorise de meilleurs revenus et une prospérité économique plus grande dans le monde en développement.

Les précédentes séries de négociations du GATT et de l'OMC ont déjà eu un effet considérable sur le niveau des échanges et sur la croissance de nombreux pays en développement. Les exportations mondiales ont augmenté de manière exponentielle depuis les années 50, et les pays en développement qui ont largement ouvert leurs frontières ont généralement connu les plus fortes améliorations de leurs niveaux de vie au cours des années récentes.

De même, l'affaiblissement des obstacles au commerce a eu un effet majeur sur le type de produits exportés par les pays en développement. L'abaissement des droits de douane sur les produits manufacturés a fait bondir les exportations à valeur ajoutée des pays en développement. En effet, la proportion des exportations agricoles et minières a reculé régulièrement depuis le début des années 80, et le secteur de la fabrication représente maintenant 80 % des exportations du monde en développement.

2. Les problèmes de développement à l'OMC

Même si la libéralisation du commerce par le truchement de l'OMC procure des bienfaits considérables au monde en développement, il y a encore de grands défis à relever. Bien que plus de 100 des membres sont des pays en développement, les accords conclus jusqu'ici ont porté principalement sur des questions qui représentent une priorité plus élevée pour les pays développés.

Par exemple, les pays les plus pauvres maintiennent que les négociations commerciales du Cycle d'Uruguay leur ont donné peu d'avantages commerciaux en échange de leur adhésion à certains accords (sur la propriété intellectuelle, par exemple)

qui peuvent en fait leur avoir fait plus de tort que de bien. Beaucoup d'entre eux soutiennent que les dispositions en matière de libéralisation commerciale adoptées dans le cadre de ces négociations ne se sont pas traduites par un meilleur accès aux marchés.

Certes, à l'échelle mondiale, le tarif moyen de la nation la plus favorisée sur les biens industriels est tombé d'environ 40 %, après la Seconde Guerre mondiale, à quelque 4 % aujourd'hui. Toutefois, cette baisse concerne surtout des produits exportés par des pays riches à d'autres pays riches. Le droit de douane moyen des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur les produits manufacturés en provenance des pays pauvres serait quatre fois plus élevé que celui sur les importations en provenance des pays riches.

D'après Kathleen Macmillan (présidente, International Trade Policy Consultants Inc.), le système commercial mondial serait menacé par l'écart entre les barrières commerciales dressées entre les pays développés et les pays en développement. Les pays du Sud perdent patience, dit-elle, devant ce qu'ils considèrent comme des politiques commerciales hypocrites imposés par le Nord. Les pays pauvres estiment que les pays riches protègent leurs industries dans les secteurs où les pays en développement ont un avantage concurrentiel certain. Ces pays soulignent que les tarifs douaniers pratiqués par les pays développés restent particulièrement élevés dans certains secteurs précis à fort coefficient de main-d'œuvre, comme les textiles, l'habillement, les produits alimentaires et la chaussure. De plus, le niveau des tarifs augmente souvent avec le degré de transformation, ce qui décourage le travail qui ajoute de la valeur aux marchandises de base.

Les pays en développement, affirme Mme Macmillan, sont d'avis que, même lorsque le Nord améliore effectivement l'accès aux marchés, il le fait de façon sélective puisqu'il cible uniquement les pays les moins avancés. D'après les estimations de la Banque mondiale, la libéralisation des marchés mondiaux et la suppression des subventions destinées aux industries sensibles évoquées plus haut pourraient ajouter 1 500 milliards de dollars aux revenus du monde en développement. Par comparaison, comme l'a rappelé Mme Macmillan, à l'heure actuelle, environ 50 milliards de dollars sont versés annuellement aux pays en développement, par le truchement de divers programmes d'aide.

La nécessité d'atténuer la disparité en matière de puissance et de développement entre le Nord et le Sud a également été soulignée par Gerry Barr (président et directeur général, Conseil canadien pour la coopération internationale). Ce déséquilibre « scandaleux », a-t-il ajouté, ne pourra être corrigé qu'en améliorant les bienfaits du commerce pour les pays en développement. Cela exigerait que le Canada, et d'autres pays comparables, joue un rôle de leader en accordant des concessions non réciproques pour répondre aux demandes d'accès de ces pays.

Le Sous-comité, comme le gouvernement du Canada, estime que la prochaine série de négociations devrait servir à favoriser la croissance et le développement dans le monde grâce à une amélioration de l'accès aux marchés, à un renforcement des règles multilatérales régissant le commerce international et à l'abaissement des appuis et des protections qui faussent le commerce. En même temps, il reconnaît que les efforts pour libéraliser le commerce doivent être complétés par d'autres mesures visant à assurer une répartition plus équitable des avantages du libre-échange.

B. Programme de développement de Doha

Même s'ils n'ont pas profité de la libéralisation du commerce dans la même mesure que le monde industrialisé, les pays en développement semblent convaincus de ses mérites. Attirés par le système fondé sur des règles et désireux d'accéder aux marchés occidentaux, ils cherchent à adhérer à l'OMC.

De fait, ils font entendre leur voix plus que jamais. Selon Peter Clark, ils ont réussi après l'échec de Seattle à convaincre l'OMC qu'il était important de résoudre leurs problèmes. Depuis la fin des années 90, ces pays font valoir leurs nombreux intérêts de façon plus dynamique, en s'appuyant sur la montée des protestations antipauvreté et antimondialisation et sur l'insuccès de la rencontre ministérielle de Seattle.

C'est pourquoi la nouvelle série de négociations place les enjeux et les préoccupations des pays en développement au cœur de ses travaux. La communauté internationale, par la Déclaration de Doha, a convenu d'un train de mesures visant à rendre ces pays mieux à même de profiter du système commercial mondial et de s'adapter aux obligations de l'OMC à un rythme plus en rapport avec leurs besoins de développement.

Les témoins approuvent l'accent mis sur le développement dans la Déclaration de Doha. Pour beaucoup, le Canada a non seulement la responsabilité mais le devoir moral de négocier les problèmes qui préoccupent les pays démunis. Sergio Marchi estime que cette décision de chercher à combler l'écart entre pays riches et pays pauvres est sans doute la plus importante qui ait été prise à Doha. D'après lui, le Programme de développement de Doha devrait stimuler la croissance et réduire la pauvreté dans les pays en développement.

1. Principaux problèmes de développement abordés dans la Déclaration de Doha

Le train de mesures annoncé dans la Déclaration ministérielle représente une longue série de réponses aux besoins des pays en développement en général. De fait, plus des trois quarts de la Déclaration concernent soit des principes à respecter, soit les moyens de servir directement les intérêts du monde en développement. Pour

Sergio Marchi, les points les plus importants sont : un traitement « spécial et différencié » pour la mise en oeuvre des obligations dans le cadre de l'OMC — celles qui découleront du prochain cycle de négociations ou celles restées en souffrance lors des cycles antérieurs; un soutien accru sous forme d'assistance technique; un accès amélioré aux marchés des pays développés pour les produits agricoles et les produits manufacturés à forte main-d'œuvre; enfin, un accès amélioré aux médicaments génériques en cas d'urgence sanitaire (accord sur les ADPIC et la santé publique). Ces questions seront développées plus bas.

La Déclaration de Doha profite aussi aux pays en développement « par omission ». En effet, les négociations sur l'investissement, la concurrence, les marchés d'État et la facilitation des échanges ont été reportées à 2003. Selon M. Marchi, certains pays en développement s'opposent au lancement de négociations sur ces questions dites « de Singapour ». De plus, la Déclaration ne contient aucun engagement en matière de commerce et de main-d'œuvre. Jack Mintz nous a rappelé que les pays en développement considéraient les ententes sur l'environnement et sur la main-d'œuvre comme une forme de protectionnisme de la part du monde développé. Cette omission peut donc être considérée comme une victoire. Les pays défavorisés préfèrent généralement discuter de main-d'œuvre et de protection de l'environnement dans le cadre d'institutions et d'accords n'ayant rien à voir avec l'OMC.

a) Accès aux marchés

Les pays en développement devraient tirer des avantages considérables des négociations de l'OMC sur la réduction des tarifs et l'accès aux marchés. Les produits agricoles et les produits manufacturés à forte main-d'œuvre, comme les textiles, représentent au bas mot 70 % des exportations des pays les plus pauvres. Pourtant, nous l'avons dit, ce sont les secteurs où le protectionnisme du monde industrialisé est le plus répandu.

Kathleen Macmillan voudrait que le Sous-comité appuie la réduction des tarifs sur les productions des pays en développement. Selon d'autres témoins, le monde industrialisé n'a peut-être d'autre choix que d'accorder des concessions importantes. Bill Dymond est d'avis que les pays en développement ont les moyens d'entraver les négociations de l'OMC et que le monde développé serait incapable de poursuivre sans eux, faute d'un consensus suffisant. Clifford Sosnow partage cette opinion. Pour empêcher l'actuel cycle de négociations d'échouer complètement, estime-t-il, les pays en développement doivent recevoir l'assurance qu'ils accéderont aux marchés des pays développés.

Dans le cas des textiles et des vêtements, cette amélioration de l'accès s'ajouterait aux engagements découlant du Cycle d'Uruguay. Ces derniers sont appliqués graduellement jusqu'à la date butoir de janvier 2005. En particulier, les « tarifs de pointe », qui protègent les industries les plus sensibles des pays importateurs, doivent

être réduits, et les quotas sur les importations de textiles, éliminés. Les pays en développement avaient déjà demandé une libéralisation du commerce des textiles, mais certains pays, comme le Canada et les États-Unis, la leur avaient refusée.

Les témoins diffèrent d'avis à ce sujet. Plusieurs partagent l'opinion des pays en développement et taxent les pays riches d'hypocrisie, parce qu'ils réclament la libéralisation du commerce dans les secteurs où ils sont compétitifs tout en demeurant farouchement protectionnistes ailleurs. Sergio Marchi prévoit que le Canada et d'autres pays développés seront fortement pressés d'ouvrir leurs marchés plus rapidement dans des secteurs comme le vêtement et les textiles.

Par contre, la Fédération canadienne du vêtement (FCV) a plaidé contre l'élimination brutale des droits de douane et des quotas d'importation sur les marchandises en provenance de ces pays. Ce genre de mesure, pense-t-elle, risque de nuire à l'industrie canadienne. Elliot Lifson (président, Fédération canadienne du vêtement) soutient que des concessions unilatérales gêneraient considérablement certains secteurs de l'industrie nationale du vêtement, dont elles compromettraient les efforts d'ajustement à la libéralisation des marchés déjà en cours.

Alors que si la Fédération canadienne du vêtement s'oppose à l'accélération de l'accès à nos marchés par les pays en développement, en raison des risques que cela représenterait pour sa propre industrie, Jack Mintz, pour sa part, met le gouvernement canadien en garde contre l'emploi d'aides pour faciliter la transition. Selon lui, le fait d'offrir un appui transitoire aux industries canadiennes affectées par la libéralisation des échanges (laquelle est destinée à aider les pays en développement) pourrait compromettre le processus d'ajustement au Canada et ralentir le déplacement des ressources d'une industrie à l'autre.

Ann Weston (vice-présidente, Institut Nord-Sud) estime nécessaire de clarifier le débat. Selon elle, une information économique, objective et claire est essentielle à la résolution de ce problème. Le ministre fédéral des Finances, a-t-elle rappelé, a le mandat de demander au Tribunal canadien du commerce extérieur une analyse détaillée des effets économiques qu'aurait une libéralisation dans des secteurs sensibles comme les textiles et le vêtement.

D'autre part, les pays en développement demandent aussi une importante réduction des obstacles au commerce dans l'agroalimentaire. À cet égard, toutefois, les avis des témoins sont moins divergents. Étant donné que l'industrie alimentaire canadienne est l'une des moins subventionnées du monde développé, la plupart des témoins souhaitent que le Canada plaide à l'OMC pour une réduction plus poussée des soutiens agricoles qui faussent le commerce.

D'après les Producteurs laitiers du Canada, il ne faudrait pas croire qu'une ouverture totale du commerce international résoudrait les problèmes des pays en développement en matière d'agriculture et d'aménagement rural. Yves Leduc (directeur adjoint, département du commerce international, Producteurs laitiers du Canada) estime que les pays en développement ont besoin de marchés stables pour réussir et que cette stabilité n'est pas manifeste dans les marchés mondiaux actuels. De plus, dit-il, les agriculteurs des pays en développement doivent recevoir les outils nécessaires pour faire contrepoids aux intérêts des grandes puissances dans les domaines de la transformation et du détail.

Gerry Barr nous a appris que certains pays en développement avaient réclamé l'adjonction d'une « catégorie développement » dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC. Cette proposition, qui a été déposée à Genève et dont le Comité du commerce agricole est déjà saisi, demande que les pays en développement soient autorisés : à consentir des soutiens plus importants à leurs agriculteurs; à exclure certains produits essentiels à la sécurité alimentaire de leurs engagements en matière d'accès aux marchés; et à protéger leurs secteurs agricoles contre toute augmentation subite des importations. M. Barr exhorte le Canada à mieux appuyer cette idée. Le Sous-comité recommande :

Recommandation 2 :

Que le Canada analyse soigneusement l'actuelle proposition visant à ajouter une « catégorie développement » dans l'Accord sur l'agriculture de l'OMC et qu'il rende ses conclusions publiques.

Le Sous-comité reconnaît qu'un meilleur accès aux marchés est nécessaire à la croissance économique des régions les plus pauvres du monde. Il admet aussi que la libéralisation des échanges intervenue à la suite des cycles antérieurs de l'OMC a favorisé les industries du monde développé et que le Canada se doit de faire des concessions importantes pour ouvrir ses marchés aux échanges et à la concurrence de tous les pays. Il recommande :

Recommandation 3 :

Que le Canada joue un rôle de chef de file dans la promotion de l'accès des pays en développement aux marchés du monde industrialisé et qu'à cette fin il fasse des concessions unilatérales pour améliorer l'accès au marché canadien des produits provenant de ces pays. Que le gouvernement fédéral réfléchisse aussi à la nécessité de fournir une aide transitoire aux industries et aux travailleurs touchés par cette mesure.

b) Traitement spécial et différencié

Les paragraphes 12 et 44 de la Déclaration de Doha portent sur le traitement spécial et différencié des pays en développement, et plus précisément sur le prolongement des délais qui leur sont accordés pour mettre en œuvre les accords de l'OMC. À Doha, une décision a été prise sur 48 questions en suspens, afin d'aider ces pays dans leur mise en œuvre des accords existants de l'OMC.

De plus, les membres ont réaffirmé leur résolution d'accorder aux pays en développement un traitement spécial et différencié analogue pour la mise en œuvre des accords subséquents, notamment tous ceux qui pourraient découler du Programme de développement de Doha. Les actuelles dispositions concernant le traitement différencié seront examinées au cours de la prochaine série de négociations, en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles.

Selon certains témoins, les pays en développement espèrent que la Déclaration de Doha produira des résultats substantiels à cet égard. Ces pays citent souvent l'AGCS, dans lequel ils voient un bon exemple de prise en compte des besoins différents du monde en développement.

Pour Ann Weston et d'autres témoins, le vaste défi du développement économique des pays les plus défavorisés est essentiellement une question de besoins spéciaux et différenciés. À ses yeux, de nombreux pays, y compris le Canada, envisagent le développement sous un angle étroit, axé principalement sur l'assistance technique liée au commerce. Elle juge cette aide fort utile, mais elle plaide instamment pour une interprétation large de l'expression « besoins spéciaux et différenciés », une interprétation qui n'impose pas une approche uniforme « de haut en bas » des accords de l'OMC, mais qui établisse plutôt une entente « de bas en haut » tenant compte des différences entre les pays. Une telle entente non seulement créerait un contexte favorable aux entreprises nationales des pays en développement, mais elle ouvrirait un accès réel aux marchés occidentaux.

Plusieurs témoins se sont dits favorables à un traitement spécial pour les pays pauvres. Toutefois, Sandra Marsden (présidente, Institut canadien du sucre) rappelle que certains pays, qui globalement pourraient être considérés comme en développement, possèdent des industries nationales spécifiques exceptionnellement fortes et bien développées. Selon elle, il ne serait pas approprié d'accorder un traitement spécial à de tels « pays en transition ».

Pour le Sous-comité, le traitement spécial et différencié doit constituer l'une des pierres angulaires de la politique de développement du Canada. Il souscrit à l'opinion du Conseil canadien pour la coopération internationale voulant que ces modalités spéciales servent de principes directeurs dans la mise en œuvre du programme de Doha. Mais il

accepte aussi l'appel à la prudence concernant la négociation des critères du traitement spécial, afin que seuls y aient droit les pays qui en ont un besoin légitime. Le Sous-comité recommande :

Recommandation 4 :

Que le gouvernement fédéral défende énergiquement les dispositions de traitement spécial et différencié pour les pays en développement, qui accordent à ces derniers des délais plus longs pour la mise en oeuvre des ententes de l'OMC et que, lorsqu'il défendra cette position à l'OMC, il favorise en outre l'établissement de règles claires et équitables concernant la façon dont sera déterminé le droit à ce traitement, afin que les pays ne puissent pas s'en prévaloir sans que cela soit justifié.

c) Assistance technique liée au commerce

Un des problèmes constants des pays en développement tient au fait que leur pauvreté relative gêne leur participation au processus de libéralisation des échanges. Les coûts associés aux politiques intérieures et aux réformes juridiques destinées à assurer leur conformité avec les règles de l'OMC, de même que les dépenses à engager pour former des négociateurs commerciaux et envoyer des représentants aux rencontres de l'OMC à travers le monde, peuvent constituer pour eux un formidable obstacle.

Selon de nombreux témoins, si leurs obligations dans le cadre de l'OMC sont les mêmes, les pays ne sont pas tous capables de respecter les accords, voire de créer les systèmes pour le faire. Selon Peter Clark, il faut donc accorder aux pays en développement une assistance technique améliorée et de meilleurs moyens de renforcer leurs capacités. En effet, beaucoup de ces pays n'ont ni les ressources, ni les institutions ni l'expérience nécessaires pour participer activement aux négociations de l'OMC.

Robert Keyes (président et directeur général, Conseil canadien pour le commerce international) est d'avis que l'OMC, la Banque mondiale, le FMI et les autres institutions internationales doivent coopérer à un « programme pour la cohérence » afin d'aider les pays en développement à acquérir la capacité de négocier et d'appliquer les accords commerciaux.

Kathleen Macmillan souscrit à cette opinion, soulignant que, à moins que des pays riches comme le Canada n'améliorent l'équilibre existant entre les pays en développement et les pays développés, l'OMC pourrait perdre sa renommée d'institution multilatérale efficace.

Le Canada a déjà pris un certain nombre de mesures pour aider les pays en développement à s'intégrer dans le système commercial international :

- plus de 300 millions de dollars pour apporter à des pays en développement une aide directe liée au commerce, ainsi qu'un appui indirect à la Division de la coopération technique de l'OMC;

- une contribution de 1,7 million de dollars en faveur du Cadre intégré, un programme de coordination des activités de six organisations internationales (Banque mondiale, FMI, OMC, Centre du commerce international, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et Programme des Nations Unies pour le développement) en matière d'aide technique liée au commerce et de renforcement des capacités;

- près de 2 millions de dollars à l'appui du Centre consultatif sur le droit de l'OMC, qui aide les pays en développement en matière de règlement des différends;

- une aide attribuée à d'éventuels nouveaux pays membres de l'OMC qui cherchent à satisfaire à des conditions d'adhésion détaillées;

- tout récemment, une contribution de 1,3 million de dollars au titre d'une assistance technique liée au commerce pour les pays en développement de l'OMC, à l'appui des engagements pris à Doha;

Néanmoins, plusieurs témoins insistent pour dire que le Canada peut faire plus. Tout en approuvant les appuis financiers en faveur du renforcement des capacités en matière de politique commerciale, certains d'entre eux, comme le Conseil canadien pour le commerce international, exhortent le Canada à offrir davantage de moyens de renforcement des capacités et d'assistance technique pour aider les pays en développement à élaborer eux-mêmes leurs propres politiques. Ainsi, ceux-ci seront mieux à même de représenter leurs propres intérêts sur la scène internationale et de faire en sorte que les prochaines négociations commerciales donnent des résultats plus équitables.

Le Sous-comité estime qu'une représentation adéquate de tous les membres est indispensable au maintien de l'efficacité et de la légitimité de l'OMC. En outre, en aidant les pays en développement à renforcer leurs capacités, nous leur permettrons d'en arriver à un degré suffisant d'autodétermination et de faire valoir les politiques commerciales qu'ils jugent utiles à leurs propres intérêts. Nous recommandons :

Recommandation 5 :

Que le gouvernement fédéral joue un rôle de chef de file dans la prestation aux pays en développement d'une assistance technique liée au commerce et que, dans le but de trouver le meilleur moyen de le faire, il s'engage également à accroître sa contribution aux programmes de renforcement des capacités.

d) ADPIC et santé publique

En plus de la principale Déclaration ministérielle qui traite des questions de développement décrites ci-dessus, un second accord a été signé à Doha en novembre 2001 — la *Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique.* Cette Déclaration définit la relation entre l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et l'accès aux médicaments des pays en développement.

L'Accord sur les ADPIC est un sujet de discorde pour les pays en développement depuis sa mise en oeuvre aux négociations du Cycle d'Uruguay. Selon Mark Boudreau (directeur principal, Politique et recherche, Manufacturiers et Exportateurs du Canada), la façon dont les pays en développement peuvent obtenir les médicaments pour traiter des pandémies comme le VIH/sida, la tuberculose et le paludisme est au cœur du débat.

Par la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique, tous les pays membres de l'OMC se sont engagés à accorder aux pays en développement plus de liberté pour passer outre aux brevets relatifs aux médicaments coûteux lorsqu'ils sont aux prises avec une crise de santé publique. La Déclaration sur les ADPIC confirme et clarifie le droit des pays pauvres à imposer des mesures comme l'homologation obligatoire afin de produire des médicaments sans le consentement du titulaire du brevet et d'ainsi obtenir à coût moindre les médicaments dont ils ont absolument besoin. En outre, les pays les moins avancés ont dix ans de plus pour se conformer à leurs obligations en vertu de l'entente sur les ADPIC.

L'Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques (ACFPP) a bien accueilli la Déclaration sur les ADPIC dans le Programme de Doha pour le développement. L'ACFPP fait observer que le système de commerce international devrait faciliter plutôt que restreindre l'accès aux médicaments des pays en développement. Étant donné l'urgent besoin de médicaments dans de nombreux pays en développement, Jim Keon (président, Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques) encourage le gouvernement canadien à donner priorité à l'interprétation la plus favorable à cette Déclaration.

Plusieurs témoins, dont Mark Boudreau des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, conviennent que les problèmes de santé publique dans les pays en développement sont très graves, mais ils ont également mis le Sous-comité en garde contre les dangers que représente l'amoindrissement de la protection de la propriété intellectuelle. M. Boudreau estime que la protection de la propriété intellectuelle est dans l'intérêt de toutes les nations, car les règles sont nécessaires pour encourager la recherche et le développement de nouveaux traitements contre des maladies mortelles. Il croit en outre que la protection de la propriété intellectuelle est importante pour établir un climat accueillant dans les pays en développement. Si les entreprises ne peuvent être assurées que leurs inventions seront protégées dans certains marchés, elles les éviteront.

Gerry Barr a attiré l'attention du Sous-comité sur l'inquiétude que suscite toujours la Déclaration sur les ADPIC. Les pays en développement ont reçu l'assurance qu'ils pourraient passer outre aux brevets et produire les médicaments génériques nécessaires pour faire face à des urgences sanitaires. Cependant, dans le cas des pays qui ne sont pas en mesure de produire ces médicaments, rien n'indique qu'ils pourront les importer de pays qui ont la capacité de production requise. M. Barr a insisté sur le fait que cette situation serait très préjudiciable aux PMA. Il a suggéré que le Canada se fasse le défenseur de cette cause.

Le Sous-comité estime qu'il ne faut pas interdire aux pays qui n'ont pas la capacité de production requise de se procurer les médicaments génériques dont ils ont besoin en cas d'urgence sanitaire. Il note qu'en vertu de la *Déclaration sur l'Accord sur les ADPIC et la santé publique*, le Conseil des ADPIC de l'OMC doit étudier la question et faire rapport au Conseil général d'ici la fin de 2002. Le Sous-comité recommande :

Recommandation 6 :

Que le Canada maintienne sa politique actuelle à l'OMC, laquelle consiste à s'opposer à toute modification des dispositions actuelles relatives à l'homologation obligatoire qui empêcherait les pays en développement sans capacité de fabrication adéquate d'importer des médicaments génériques en cas d'urgence en matière de santé publique. Le Canada devrait aussi promouvoir l'établissement d'un fonds international spécial qui servirait à aider les pays en développement qui ne le peuvent pas à se procurer ces médicaments.

C. Considérations concernant les pays les moins avancés (PMA)

En plus d'insister généralement sur les questions propres au développement, la *Déclaration ministérielle de Doha* renferme des dispositions spécifiques destinées aux PMA. Ces dispositions visent à favoriser le développement économique et à alléger la pauvreté dans ces pays en facilitant leur intégration dans le système de commerce multilatéral mondial.

Quarante-neuf pays sont inscrits sur la liste des PMA. Brian Morrisey (directeur général, Direction générale de la politique économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) a rappelé au Sous-comité que ce sont là les pays les plus pauvres de la terre. Dans bien des cas, les habitants vivent avec moins d'un dollar US par jour. Ces pays représentent environ 10 % de la population mondiale, mais seulement 0,5 % du commerce international — une proportion qui diminue depuis quelques années.

L'inscription sur la liste des PMA est faite par le Comité sur la politique de développement des Nations Unies à partir de trois critères de base. Le plus important de ces critères indique que la production économique annuelle du pays doit être inférieure à

900 $US par habitant. Les PMA sont également en retard par rapport à certains critères de l'index de la qualité de vie et de l'index de la vulnérabilité économique. Pour s'affranchir du statut de PMA, un pays doit dépasser deux de ces trois critères. À ce jour, seul le Botswana y est parvenu.

Étant donné le taux actuel de croissance économique des PMA, les Nations Unies estiment que seulement quatre pays (Bhutan, Laos, Lesotho et Soudan) sont en mesure de s'affranchir du statut de PMA au cours des 25 prochaines années. Un cinquième, le Bangladesh, devrait y arriver d'ici 25 à 50 ans. Le Sous-comité croit que le commerce et les investissements sont des facteurs critiques pour accélérer ce processus et, du même coup, réduire la pauvreté dans les PMA.

Les dispositions spécifiques concernant les PMA se trouvent aux paragraphes 42 et 43 de la *Déclaration ministérielle de Doha*. La Déclaration rappelle la nécessité de faciliter et d'accélérer le processus d'accession à l'OMC pour ces pays afin qu'ils puissent profiter des avantages de la libéralisation des échanges. Pour les y aider, la Déclaration appuie également le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce pour les PMA et appelle les membres de l'OMC à accroître leur appui financier à ce programme.

Par-dessus tout, la Déclaration engage les pays membres à offrir un accès sans tarifs douaniers et sans contingents pour les marchandises provenant des PMA. De même, elle invite à examiner toute autre mesure destinée à améliorer l'accès de ces marchandises aux marchés.

1. Accès sans tarifs douaniers et sans contingents

Fort de l'engagement de l'OMC à continuer d'améliorer l'accès au marché pour les PMA, le gouvernement du Canada a récemment proposé d'éliminer unilatéralement les tarifs douaniers et les contingents sur les importations de marchandises en provenance des PMA, à l'exception de quelques produits agricoles à offre réglementée. Cette proposition aiderait le Canada à s'acquitter de ses obligations en vertu de la Déclaration de Doha, mais elle constitue en plus une facette de l'initiative fédérale visant à promouvoir la croissance économique et à combattre la pauvreté dans les pays en développement.

Le gouvernement fédéral est conscient que l'aide au développement des pays les plus pauvres est insuffisante en soi pour alléger la pauvreté et promouvoir le développement économique durable à long terme. Les pays en développement qui ont réussi à combattre la pauvreté sont les mêmes qui ont fondé leur croissance économique sur la multiplication des échanges commerciaux. Par conséquent, en éliminant les tarifs douaniers et les contingents, le gouvernement fédéral espère créer des occasions d'accroître les investissements, les échanges commerciaux et la croissance économique et de réduire la pauvreté dans les PMA. Brian Morrisey estime que cette initiative d'élimination des barrières commerciales représente une extension du rôle que s'est donné le Canada d'améliorer le sort des pauvres de la planète.

De nombreux témoins du Sous-comité approuvent la position adoptée par le gouvernement fédéral. Plusieurs, notamment Rohinton Medhora (vice-président, Direction générale des programmes et des partenariats, Centre de recherches pour le développement international), jugent que la proposition canadienne d'ouvrir les marchés aux PMA est un geste louable pour porter les efforts de développement du Canada au-delà de l'aide internationale. Sharon Maloney (vice-présidente, Conseil canadien du commerce de détail) appuie également l'initiative canadienne et a déclaré que la meilleure façon de venir en aide aux pays en développement consiste à créer des emplois. Selon elle, non seulement les PMA profiteraient des nouvelles occasions d'affaires, mais les consommateurs canadiens pourraient acheter des biens à meilleurs prix. Résumant son point de vue, Peter Clark a affirmé qu'il est « déraisonnable, injuste et immoral de continuer à imposer des tarifs douaniers à ces pays ».

L'élimination des tarifs douaniers et des contingents sur les importations en provenance des PMA permettrait au Canada de joindre les rangs des pays développés qui ont déjà procédé à des concessions unilatérales similaires. Le Sous-comité a appris que la Nouvelle-Zélande et la Norvège ont déjà donné aux PMA libre accès à tous leurs marchés, tandis que l'Union européenne a accordé un accès semblable à tous les produits, à l'exception du riz, des bananes et du sucre, pour lesquels les barrières commerciales seront supprimées graduellement.

Des témoins ont affirmé que si les dispositions européennes concernant l'accès aux marchés semblent être plus généreuses que la proposition canadienne, les barrières non tarifaires de l'Union européenne sont néanmoins plus strictes. Elliot Lifson a mentionné les règles du Canada sur le lieu d'origine des marchandises importées des PMA, jugeant qu'elles sont sensiblement plus généreuses que celles appliquées par l'Union européenne. Selon lui, ces règles font que la proposition d'accès au marché canadien est plus large que celle de l'Union européenne.

Gerry Shannon (consultant principal en matière de politiques gouvernementales) est d'accord et ajoute que contrairement aux récentes études internationales sur le sujet, le Canada n'est pas à la traîne des autres pays développés quant il s'agit d'ouvrir ses marchés aux PMA. Il a mentionné les règles sur le lieu d'origine de l'Union européenne et les quotas des États-Unis sur le sucre comme exemple de barrières commerciales non tarifaires qui ont plus d'impact sur la capacité d'exportation des PMA que les contraintes tarifaires du Canada.

La Fédération canadienne du vêtement a rappelé cependant que les tarifs douaniers préférentiels accordés aux PMA, combinés aux règles généreuses du Canada sur le lieu d'origine, pourraient encourager le transbordement de marchandises depuis les pays auxquels les contingents continuent de s'appliquer, par l'entremise des pays qui bénéficient de tarifs préférentiels. M. Lifson exhorte le gouvernement canadien à adopter des règles sur le lieu d'origine similaires à celles des autres pays afin d'éviter qu'un tel scénario se concrétise.

L'Institut canadien des textiles (ICT) s'est dit aussi préoccupé par le transbordement de marchandises. Dans son mémoire au Sous-comité, l'ICT indique que des règles strictes sur le lieu d'origine, comme celles de l'Union européenne, sont essentielles pour éviter le transbordement de marchandises des pays en développement vers les PMA. L'ICT juge que l'absence de règles sur le lieu d'origine dans la proposition canadienne est une grave omission.

Sur les 49 PMA, le Canada a déterminé que 47 ont droit à un traitement de faveur en vertu des tarifs douaniers pour les PMA (TDPMA). Les TDPMA offrent déjà à ces pays de meilleurs tarifs que ceux appliqués en vertu du tarif de la nation la plus favorisée (NPF). Les deux exceptions sont le Sénégal, qui n'est devenu un PMA que tout récemment, et le Burma, qui est exclu pour des raisons politiques.

Jack Kivenko (membre, Fédération canadienne du vêtement) doute de la justesse des critères utilisés pour déterminer quel pays est un PMA. Il a averti le Sous-comité que, si le Canada mettait en oeuvre la proposition concernant l'ouverture du marché canadien, il lui serait difficile de ne pas offrir des concessions similaires aux autres pays pauvres.

Grâce aux TDPMA, le Canada offre à ces 47 PMA le libre accès à 90 % de ses lignes tarifaires. Cependant, une bonne proportion des importations des PMA au Canada tombent dans les 10 % où des restrictions commerciales sont en vigueur. En particulier, dans les secteurs du vêtement, du textile et de la chaussure, il existe encore d'importantes barrières commerciales. Des tarifs douaniers s'appliquent aussi à certains produits agricoles, notamment le sucre raffiné, les carottes miniatures et les substituts de tabac. En tout, environ 54 % des importations des PMA sont encore visées par des tarifs douaniers, qui ajoutent en moyenne 19 % au prix des marchandises.

Le Canada impose aussi des contingents tarifaires (CT) à certains produits agricoles des PMA, notamment le bœuf et le veau, le blé, l'orge et les produits dérivés, ainsi que la margarine. Les PMA peuvent exporter en franchise sur les marchés canadiens jusqu'à concurrence d'un seuil, après quoi le tarif de la nation la plus favorisée s'applique. À ce jour, les importations au Canada de ces produits n'ont pas dépassé le seuil des CT.

Des contingents d'importation existent également pour certains textiles et vêtements produits par des PMA. Cependant, par l'entremise de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements, le Canada s'est déjà engagé à éliminer ces contingents d'ici janvier 2005, en plus de réduire les tarifs douaniers sur ces produits.

Étant donné cet engagement, certains témoins ont remis en question la nécessité d'accélérer un processus qui éliminerait déjà les contingents sur les textiles et les vêtements provenant des PMA d'ici deux ans et demi. La Fédération canadienne du vêtement croit qu'une telle initiative présenterait peu d'avantages pour les PMA et perturberait le processus d'adaptation déjà en cours dans l'industrie canadienne, prévu pour janvier 2005.

En effet, même sans l'accès amélioré offert aux PMA en vertu de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements, la Fédération canadienne du vêtement s'est demandé si le marché canadien est suffisamment grand pour offrir des avantages réels aux PMA. D'après Jack Kivenko, compte tenu de la taille relative des économies américaine et européenne, le marché canadien est trop petit pour offrir des avantages réels aux PMA. Il estime que la proposition canadienne ne réussirait pas à aider ces pays, mais parviendrait seulement à nuire à l'industrie canadienne.

Pour sa part, Gerry Shannon a déclaré que, selon son analyse de la proposition canadienne, l'élimination des tarifs douaniers et des contingents ne procurerait que des avantages minimes aux PMA. Si certains pays, comme le Bangladesh, peuvent compter sur une forte capacité de production et pourraient tirer profit d'un accès accru au marché canadien, M. Shannon a fait remarquer que la plupart des PMA n'en sont pas rendus là.

Le Sous-comité a appris que les pays dont les exportations de textiles et de vêtements au Canada sont encore contingentées ne sont généralement pas en mesure d'atteindre leur quota, encore moins d'accroître substantiellement leurs exportations dans un marché nouvellement libéralisé. Cependant, la Fédération canadienne du vêtement a rappelé au Sous-comité que les industries du textile et du vêtement sont parmi les plus mobiles et pourraient facilement déménager dans un pays en développement afin de profiter temporairement des tarifs douaniers préférentiels et de l'absence de quotas.

Elliot Lifson estime que, dans bien des cas, les entreprises de textiles et de vêtement sont présentes dans les PMA parce que les contingents et les tarifs douaniers préférentiels ont détourné la production d'entreprises plus efficaces. D'après M. Lifson, une fois que les contingents seront supprimés, la production reviendra dans les pays les plus productifs. Ce point de vue est appuyé par une étude de Gerry Shannon qui a constaté que la libéralisation des marchés des textiles et des vêtements pourrait aider la Chine à dominer le marché et éliminer les producteurs de textiles et de vêtements des pays en développement, sauf les meilleurs.

John Alleruzzo (Syndicat du vêtement, textile et autres industries) était également de cet avis, rappelant que les grandes marques de vêtements cherchent sans cesse de nouveaux endroits où les coûts de production sont moins élevés. Il a averti que la libéralisation des marchés du textile et du vêtement ferait baisser les salaires et les normes du travail dans les pays en développement, car ces pays lutteraient pour attirer les entreprises et les investissements.

Brian Morrisey a admis que les PMA partagent la crainte que l'ouverture des marchés n'apporte pas d'avantages à long terme, mais provoque plutôt le déménagement temporaire des entreprises à l'extérieur d'autres pays en développement. Il a cependant insisté sur le fait que l'impact à long terme de ce type de concession unilatérale de la part du Canada et d'autres pays développés dépend d'une multitude de facteurs, notamment de la réaction des investisseurs internationaux et des politiques que les PMA pourront adopter pour tirer profit des occasions ainsi créées.

Ce point vue est partagé par Rohinton Medhora, selon qui le défi pour les PMA est de savoir tirer le maximum de ces initiatives d'ouverture des marchés. M. Medhora a souligné que la capacité de production dépend d'un grand nombre de facteurs, notamment des politiques et programmes gouvernementaux, du risque perçu par les investisseurs et des projets d'amélioration des infrastructures.

Selon Gerry Shannon, donner aux PMA un accès plus large aux marchés canadiens ne garantit pas qu'un plus grand nombre de marchandises franchiront nos frontières. Il a insisté sur le fait que le Canada doit augmenter son soutien pour aider à bâtir la capacité des PMA, notant que l'accès aux marchés est inutile si les pays n'ont rien à vendre ou ne possèdent pas l'infrastructure nécessaire pour soutenir la production.

Si quelques témoins estiment que la proposition canadienne d'ouvrir les marchés n'aboutirait pas à des avantages concrets, d'autres jugent que la proposition n'est pas assez audacieuse. D'après Stephanie Jones (vice-présidente, Approvisionnements, Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires), en continuant de protéger le marché canadien des produits agricoles à offre réglementée, le gouvernement fédéral envoie des messages contradictoires aux PMA et compromet en quelque sorte la sincérité de toute son initiative de développement.

Gerry Shannon partage cette opinion. D'après lui, le Canada pourra difficilement insister auprès des pays en développement pour qu'ils transforment en profondeur leurs structures nationales et laissent les forces du marché agir, tout en continuant d'affirmer que les secteurs à offre réglementée sont différents. Il a suggéré qu'à mesure que les négociations de l'OMC progressent, il sera de plus en plus ardu pour le Canada de défendre sa position.

Nous sommes d'accord avec la politique du gouvernement fédéral — étendre l'accès libre et sans tarifs douaniers ou contingents aux produits des PMA peut favoriser la croissance économique de ces pays grâce à la multiplication des échanges commerciaux. Un accès accru aux marchés aidera les PMA à augmenter leur production dans les domaines où ils détiennent un avantage concurrentiel. Comme complément à l'aide au développement, l'accès accru aux marchés peut améliorer les conditions économiques et réduire la pauvreté.

Le Sous-comité sait que le Canada n'est pas un partenaire commercial important des PMA. En outre, plusieurs témoignages ont fait état de l'absence d'analyse véritable des coûts et avantages de l'initiative fédérale, en ce qui a trait aux répercussions tant sur les industries du textile et du vêtement que sur les PMA. Cependant, nous sommes d'avis qu'en éliminant les barrières commerciales nationales avec ces pays, le Canada peut contribuer à aplanir les difficultés que les PMA doivent surmonter sur le chemin de la croissance économique et de la prospérité. Le Sous-comité recommande :

Recommandation 7 :

Que le gouvernement du Canada élimine unilatéralement les tarifs douaniers et les contingents qui limitent encore les importations en provenance des pays les moins avancés, à l'exception des produits agricoles à offre réglementée. En outre, le gouvernement fédéral doit s'efforcer de décourager le transbordement de marchandises depuis les pays auxquels des contingents continuent de s'appliquer. Cette ouverture du marché devrait être réalisée le plus tôt possible, et au plus tard le 31 décembre 2002.

Le Sous-comité a entendu plusieurs témoins lui dire que le coût économique de l'élimination des tarifs douaniers et des contingents est assez bas. Les importations des PMA ne représentent en effet qu'une infime fraction de tous les échanges commerciaux du Canada. En 2000, la valeur totale des marchandises importées au Canada en provenance des PMA s'établissait à 367 millions de dollars — soit un dixième de 1 % du total des importations.

Cependant, Brian Morrisey reconnaît que la proposition canadienne aurait un impact économique cumulatif minime, mais il signale que certains secteurs de l'économie où les barrières commerciales sont nombreuses seraient plus durement touchés — surtout les industries du vêtements et du textile ainsi que certaines industries agricoles.

Ses affirmations ont été confirmées par l'Institut canadien des textiles. Dans son mémoire, l'ICT admet que les importations de textiles des PMA ne représentent qu'une infime fraction du total des importations canadiennes, soit environ 0,5 %. Or, il rappelle que cela ne signifie pas que l'abolition des tarifs douaniers sur ces importations n'aura pas un effet négatif sur l'industrie canadienne.

D'autres témoins se sont moins inquiétés de l'impact sur ces industrie. Ainsi, Gerry Shannon a déclaré que, selon ses recherches, l'effet sur l'industrie canadienne du textile et du vêtement sera minime. Expliquant les résultats d'une étude récente qu'il a réalisée pour l'Agence canadienne de développement international, M. Shannon a affirmé que l'impact de l'élimination des tarifs douaniers et des contingents sur l'industrie canadienne du vêtement serait relativement faible, et qu'aucune aide transitoire ne serait requise.

Rohinton Medhora a indiqué que les importations de textiles et de vêtements des PMA est relativement modeste jusqu'à ce jour. Le Sous-comité a appris que la plupart des PMA ne sont pas touchés par les contingents en vigueur, ce qui dissipe les risques d'une augmentation soudaine des importations. En outre, Peter Clark a expliqué au Sous-comité que lorsque le Canada a adopté son système de tarifs préférentiels en 1974, il avait ajouté une clause d'exception pour supprimer le tarif préférentiel si jamais on constatait qu'une augmentation soudaine des importations nuisait à l'industrie canadienne.

Par contre, Peter Clark a rappelé au Sous-comité qu'une bonne partie des employés des industries du textile et du vêtement sont des néo-Canadiens qui occupent un premier emploi. M. Clark juge que ces industries contribuent énormément à l'intégration des nouveaux immigrés dans la société et l'économie canadiennes.

Des témoins ont dit au Sous-comité que, comme les échanges entre le Canada et les pays les moins avancés sont relativement peu nombreux, l'élimination des obstacles au commerce avec ces pays aura peu de conséquences pour l'économie canadienne. Les effets ressentis seront concentrés dans une poignée de secteurs d'activité, principalement dans les industries du vêtement et du textile, et toucheront peut-être aussi certains produits agricoles.

Le Sous-comité reconnaît que l'industrie du textile et du vêtement supportera une part disproportionnée des coûts liés à la proposition du gouvernement fédéral. De plus, dans le cas des nouveaux immigrants, ce sont les moins préparés qui supporteront ces coûts. Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation 8 :

Que, comme certains secteurs d'activité supporteront une part disproportionnée des coûts économiques liés à la proposition du gouvernement du Canada d'ouvrir le marché canadien aux pays les moins avancés, le gouvernement fédéral offre une aide transitoire aux industries et aux travailleurs de ces secteurs qui seront touchés.

RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

A. Contexte

Les procédures de règlement des différends de l'OMC, fondée sur des règles, sont énoncées dans le *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* (Mémorandum d'accord sur le règlement des différends ou MRD[7]). Issu du cycle des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay (1986-1994), le MRD est en vigueur depuis le 1er janvier 1995. Il marque une amélioration certaine par rapport à ce qui était en place auparavant, un amalgame relativement inefficace d'outils de règlement des différends découlant de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT). Par exemple, il est maintenant beaucoup plus difficile pour les membres d'empêcher la formation des groupes spéciaux et l'adoption des rapports. Fondé sur la règle de droit, le MRD donne à tout membre de l'OMC — sans égard à sa taille ou à sa puissance — la capacité de contester les

---

7 On peut consulter le *Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* sur Internet à l'adresse suivante : http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dsu_f.htm.

pratiques commerciales déloyales d'un autre membre. Globalement, l'OMC semble s'être dotée d'un mécanisme de règlement des différends raisonnablement clair, bien établi et efficace.

Le gouvernement du Canada souscrit tout à fait au mécanisme de règlement des différends fondé sur des règles de l'OMC qu'il considère comme un facteur de stabilité et d'égalité dans le domaine du commerce international[8]. Il estime que la première étape de règlement d'un différend doit être la consultation et la négociation, mais que les mesures de règlement des différends de l'OMC demeurent un dernier recours nécessaire qui confère une certaine prévisibilité aux relations commerciales mondiales. La constitution d'une jurisprudence ne peut que contribuer à une plus grande stabilité.

D'après le gouvernement, le système fonctionne bien, certes, mais il est toujours possible d'y apporter des changements de fond utiles. Le gouvernement pense notamment que, pour simplifier l'ensemble du processus, il serait important de chercher comment raccourcir les délais de règlement des différends, alléger la charge de travail des membres de groupes spéciaux et réduire les coûts financiers et administratifs des opérations de règlement des différends pour les membres et les institutions de l'OMC.

Dans l'ensemble, les personnes qui composaient la table ronde sur le règlement des différends étaient assez satisfaites du MRD[9]. Elles estiment pour la plupart que le processus de règlement des différends atteint les buts visés, que les rapports finals des groupes de règlement des différends sont bien mis en application (mis à part quelques exceptions notoires) et que les pays développés comme les pays en voie de développement se prévalent des recours prévus. Lawrence Herman (avocat spécialisé en commerce international, Cassels, Brock and Blackwell) a signalé qu'une bonne partie des différends concernant des pays en développement étaient réglés par la voie du processus initial de consultations de l'OMC (et non par des procédures), mais Jon Johnson (avocat spécialisé en commerce international, Goodmans) a fait remarquer que les délais de règlement à l'OMC étaient très courts comparativement à ceux que l'on observe dans les tribunaux canadiens ou dans les affaires qui relèvent du Chapitre 11 de l'ALENA et que la qualité de la jurisprudence de l'OMC était excellente. Il a cependant ajouté que l'on pourrait rendre cette jurisprudence plus succincte et facile à comprendre et ainsi moins lourde pour les parties concernées, en particulier les pays en développement, et les analystes intéressés. M. Herman trouve que la pratique qui consiste à répéter intégralement les arguments des parties aboutit à des décisions inutilement longues qui font souvent des centaines de pages.

---

8 La position du Canada est énoncée dans un document d'information du MAECI daté d'août 2001 sur le système de règlement des différends que l'on peut consulter sur Internet à l'adresse suivante : http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/dsu-info-f.asp.

On trouvera des informations complémentaires dans un document de travail de mai 1999 intitulé *Perspectives canadiennes concernant l'examen du mémorandum d'accord* rédigé pour les consultations sectorielles relatives à l'OMC et à la ZLEA à l'adresse suivante : http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/discussion/dsu-f.asp.

9 L'un des membres de la table ronde, Daniel Drache (directeur, Centre Robarts d'études canadiennes) n'était pas de cet avis, estimant que le MRD est un instrument bien primitif pour régler des différends commerciaux au niveau international.

Claude Carrière (directeur général, Politique commerciale I, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international) a noté une tendance croissante de la part du Canada à opter pour le mécanisme de règlement des différends de l'OMC de préférence à celui de l'ALENA parce que la procédure est plus automatique, qu'elle ne peut pas être bloquée par l'autre partie et qu'elle est plus facile à utiliser. Enfin, un représentant de l'Institut C. D. Howe a fait remarquer qu'un système reposant sur des règles était nettement avantageux pour le Canada.

Le MRD fonctionne depuis sept ans, et les appels à une réforme et une révision du processus se font de plus en plus nombreux. On sent notamment la nécessité d'en clarifier les règles, de modifier la composition des groupes spéciaux et la taille de l'Organe d'appel, de réduire l'arriéré, d'accroître l'observation des décisions, de décourager les parties à des différends non résolus de prendre des mesures de rétorsion, de diminuer les procédures inutiles et d'accroître la transparence du processus.

En 1994, durant le Cycle d'Uruguay, la Conférence ministérielle décidait de réexaminer au complet les règles et procédures de règlement des différends de l'OMC avant le 31 juillet 1999 pour déterminer ensuite l'opportunité de maintenir, de modifier ou d'abroger le MRD. L'échéance est passée sans que des mesures officielles aient été prises[10], mais des projets de réforme ont été préparés par divers groupes de pays. La réforme du MRD fait l'objet d'un débat qui devient houleux. Un des grands sujets de discorde est le souhait des pays développés de raccourcir les délais accordés, délais que les pays en développement qui disposent de ressources limitées ont déjà beaucoup de mal à respecter.

Lors de la quatrième Conférence ministérielle qui a eu lieu au Qatar, les membres de l'OMC sont convenus de s'attaquer aux questions liées au MRD en vue de mettre en application des améliorations et clarifications tangibles peu de temps après mai 2003. Ainsi, les négociations entourant le MRD sont indépendantes des autres négociations. Aucun projet de réforme de fond du MRD n'a encore été adopté. Le paragraphe 30 de la *Déclaration ministérielle de Doha* du 14 novembre 2001 est ainsi libellé :

> Nous convenons de négociations sur les améliorations et clarifications à apporter au Mémorandum d'accord sur le règlement des différends. Les négociations devraient être fondées sur les travaux effectués jusqu'ici ainsi que sur toutes propositions additionnelles des Membres, et viser à convenir d'améliorations et de clarifications au plus tard en mai 2003, date à laquelle nous prendrons des mesures pour faire en sorte que les résultats entrent en vigueur ensuite dès que possible.

Comme on le verra plus loin, le gouvernement du Canada tient à contribuer à ce projet de réforme controversé, et a déjà commencé à le faire.

---

[10] Le Secrétariat de l'OMC est d'avis que le MRD doit demeurer et faire partie intégrante de l'entente internationale portant création de l'OMC, même en l'absence de nouvelle décision en ce sens.

B. Principaux enjeux du mécanisme de règlement des différends

1. Indemnisation ou rétorsion en réponse aux rapports des groupes spéciaux

Comme Jon Johnson l'a fait remarquer au Sous-comité, la mise en application des rapports des groupes spéciaux constitue l'élément qui menace le plus le système de règlement des différends. Il arrive en effet parfois que des gouvernements qui ont perdu la partie et se trouvent ainsi dans l'obligation de modifier leurs politiques ou programmes préfèrent s'exposer à des mesures de rétorsion plutôt que d'obtempérer. D'après Daniel Drache, cela se produit en général quand le gouvernement concerné estime que l'intérêt public l'emporte sur les pratiques de l'OMC.

Les cas de refus de respecter la décision d'un groupe spécial entraînant l'imposition de mesures de rétorsion sont relativement rares, mais certains cas récents ont fait la manchette (on pense par exemple à l'affaire des bananes qui a opposé les États-Unis et l'Union européenne, aux différends sur les hormones bovines entre les États-Unis et le Canada, d'une part, et l'Union européenne, d'autre part, ou encore à l'affaire des avions entre le Canada et le Brésil). Le problème n'est pas anodin, car ce type de défiance compromet la crédibilité de l'ensemble du système de règlement des différends.

Claude Carrière a signalé que le MRD prévoyait deux solutions en cas de non-observation d'une décision : ou le membre de l'OMC incriminé offre au pays plaignant réparation ou ce dernier demande l'autorisation d'imposer des mesures de rétorsion. Ces mesures prennent généralement la forme de sanctions commerciales de portée limitée comme le relèvement des droits de douane ou l'imposition de surtaxes sur les produits importés en provenance du pays coupable. Il reste que, ces tactiques ayant tendance à accroître les barrières commerciales au lieu de les éliminer, elles ne contribuent pas à faire avancer le système vers la libéralisation des échanges. Au demeurant, l'escalade des droits de douane imposés en guise de mesure de rétorsion finit souvent par pénaliser les entreprises et les consommateurs du pays plaignant qui normalement souhaiteraient importer les produits en question. Les tensions entre partenaires commerciaux s'en trouvent inévitablement amplifiées.

Tout en offrant tous les avantages des sanctions commerciales, l'indemnisation semble logiquement constituer une façon plus juste et moins néfaste pour les échanges de faire respecter les décisions des groupes spéciaux. Or, si cette formule est plus avantageuse que l'imposition de mesures de rétorsion, certains estiment que l'indemnisation ne peut pas à elle seule régler le problème, surtout dans les cas de non-observation d'une décision. Comme l'a indiqué Jon Johnson, un des problèmes que présente cette solution tient au fait qu'elle ne peut pas être imposée. Le pays délinquant doit consentir à indemniser le pays lésé, car personne ne peut le forcer à le faire.

M. Johnson fait aussi remarquer qu'en se satisfaisant trop souvent d'une indemnisation, on risque d'encourager les pays coupables à conserver les mesures non conformes, ce qui irait à l'encontre de l'objectif premier de la résolution des différends.

Ce qu'il importe de se demander c'est si le recours à des mesures de rétorsion constitue une façon convenable de réagir à la non-observation[11] ou s'il existe des solutions de rechange plus favorables aux échanges. M. Carrière a bien posé la question : quelles modifications peut-on apporter au système pour encourager davantage les gouvernements à trouver des solutions aux différends commerciaux qui stimulent les échanges au lieu de leur nuire?

On peut envisager plusieurs solutions. Par exemple, le perdant dans un différend pourrait offrir au pays qui a eu gain de cause une forme de libéralisation des échanges compensatoire dans un autre secteur. C'est la solution que privilégie Mark Boudreau de l'association Manufacturiers et Exportateurs du Canada, pour qui il faudrait faire de la libéralisation des échanges — et non des sanctions — le principal mécanisme d'exécution des décisions de l'OMC. Cependant, comme l'a fait remarquer M. Carrière, cette solution présente le grand inconvénient que cette forme de compensation serait forcément offerte sur la base du principe de la nation la plus favorisée (NPF), ce qui veut dire qu'une fois offerte à un pays, elle doit être offerte à tous les autres. Il faudrait donc s'entendre pour modifier les règles.

Lawrence Herman, Serge Fréchette (avocat, Thomas & Davies) et Neil Jahnke (président, Canadian Cattlemen's Association) proposent pour leur part d'imaginer un système permettant au pays ayant eu gain de cause de demander à un groupe spécial d'arbitrage de lui octroyer une indemnisation financière. Il faudrait cependant pour cela que les États-Unis et l'Union européenne — qui dominent toujours les décisons à l'OMC — acceptent une telle modification du MRD. Il faudrait en outre déterminer s'il y a création d'une subvention dans les cas où l'indemnité financière en question serait dirigée vers le secteur d'activité lésé. Enfin, les pays contrevenants n'ont pas tous les moyens de cette forme d'indemnisation. Selon M. Fréchette, les membres de l'OMC vont devoir se pencher sur la question et trouver des solutions innovatrices, éventuellement multiples, selon les circonstances.

Jon Johnson pense qu'il serait utile d'étudier la jurisprudence et l'issue de ces cas pour déterminer d'abord la portée réelle du problème de non-observation des décisions et ses causes. D'après lui, une règle devrait imposer le remboursement intégral des droits antidumping et des droits compensateurs non conformes aux conditions de l'OMC.

Après mûre réflexion, le Sous-comité conclut que tout pays qui refuse de réviser des politiques non conformes aux exigences de l'OMC devrait être tenu d'offrir une certaine forme de réparation au pays qui a gain de cause à l'issue de l'étude d'un

---

[11] Pour certains pays, le recours à des mesures de rétorsion peut être désastreux.

différend commercial. Cette solution pratique présente l'avantage d'éviter les inconvénients que comportent les mesures de rétorsion pour les échanges. Par conséquent, nous recommandons :

Recommandation 9 :

Que le gouvernement du Canada sollicite activement l'appui des autres membres de l'OMC en vue d'une révision du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends qui rendrait les réparations obligatoires dans les cas de non-observation des décisions d'un groupe spécial lorsque le pays lésé le demande en remplacement de la suspension de concessions équivalentes. Les droits antidumping et les droits compensatoires non conformes devraient être intégralement remboursés.

2. Clarification des lignes directrices qui régissent la mise en application des décisions de l'OMC

Nous aborderons maintenant le problème dit de l'« ordre chronologique ». Le GATT comportait un mécanisme de règlement des différends assez rudimentaire qui aboutissait rarement à des décisions faisant autorité. Le MRD, lui, permet assez facilement de trancher, mais c'est la mise en application des décisions qui fait problème.

Les difficultés tiennent d'abord à l'interaction des articles 21.3 et 21.5 du MRD. Lorsqu'un membre de l'OMC perd une cause devant un groupe spécial ou devant l'Organe d'appel, il faut déterminer combien de temps il a pour se conformer aux décisions rendues. L'article 21.3 prévoit le recours à l'arbitrage au besoin pour déterminer le délai imparti, mais cet arbitrage doit avoir lieu avant que toute mesure soit prise et il ne porte pas sur les moyens que la partie perdante entend prendre pour se conformer à la décision. L'article 21.5 porte sur la question de savoir si la partie perdante a en fait pris les mesures voulues, détermination qui peut être soumise à l'arbitrage après que la partie perdante a mis en application des mesures censées répondre aux recommandations du groupe spécial. Jon Johnson estime qu'il serait utile que la procédure d'arbitrage prévue à l'article 21.3 puisse aussi porter sur les moyens pris pour assurer la conformité et sur le délai accordé. On pourrait ainsi régler les différends sur l'observation des recommandations d'un groupe spécial relativement tôt dans le processus au lieu d'étudier la totalité de la question plus tardivement aux termes de l'article 21.5.

Il y a ensuite le principal problème d'ordre chronologique. Quand un groupe spécial conclut qu'un membre de l'OMC contrevient à ses obligations, celui-ci peut adopter une nouvelle mesure pour remplacer la mesure incriminée. L'article 21.5 prévoit une procédure rapide de règlement des différends sur la conformité de la nouvelle mesure avec la décision du groupe spécial, mais ne précise pas les délais et les étapes de la procédure. On y dit simplement que le groupe spécial (le groupe spécial initial lorsque c'est possible) doit faire rapport dans les 90 jours. Cela a pour effet de retarder la

mise en application de la décision initiale, et cette série de procédures pourrait théoriquement donner lieu à une boucle sans fin qui permettrait au pays délinquant de se soustraire indéfiniment à son obligation de conformité.

Le libellé de l'article 21.5 est à ce point ambigu qu'on ne sait pas s'il est possible d'en appeler de la décision d'un groupe spécial relativement à une mesure de remplacement auprès de l'Organe d'appel. S'il était possible, ce type d'appel retarderait encore davantage l'application de la décision initiale. Il y a déjà eu plusieurs appels de décisions rendues par des groupes spéciaux en matière de conformité, mais il s'agissait dans tous les cas de procédures *ad hoc*, car il n'existe aucune directive claire à ce sujet.

Il existe par ailleurs une incompatibilité apparente entre l'article 22 — qui porte sur la suspension d'obligations (rétorsion) — et l'article 21.5. Le MRD n'autorise pas un pays à prendre des mesures de rétorsion de son propre chef; ainsi, aux termes de l'article 22.2, le pays plaignant doit demander l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion et ne peut être autorisé à le faire que si les parties concernées ont tenu des consultations sur la compensation dans les 20 jours suivant le délai imparti pour l'application de la décision du groupe spécial. Cela paraît incompatible avec l'article 21.5, lequel permet l'ouverture d'une nouvelle procédure de règlement des différends relativement à la mesure de remplacement. Il serait donc possible de contester une mesure en même temps que l'on cherche à obtenir compensation ou à imposer des mesures de rétorsion. La chronologie des événements est nébuleuse : on ne sait pas si, pour invoquer l'article 22, il faut d'abord qu'un groupe spécial ait déterminé que la mesure incriminée n'est pas conforme aux termes de l'article 21.5.

Cette question d'ordre chronologique est une source constante de frictions entre les États-Unis et l'Union européenne. Les premiers affirment qu'il est possible de prendre des mesures de rétorsion même en l'absence de décision de la part d'un groupe spécial quant au respect d'une décision par le pays concerné. L'Union européenne estime pour sa part qu'il faut d'abord qu'un groupe spécial ait établi la non-observation d'une décision pour qu'un pays puisse solliciter l'autorisation de prendre des mesures de rétorsion. Le Canada partage le point de vue de l'UE sur cette question.

L'UE a déposé à l'OMC, le 13 mars 2002, un projet de modification du MRD dans lequel elle indique que le problème de l'ordre chronologique est moins urgent à régler qu'avant parce qu'on a maintenant recours à des solutions au cas par cas pour régler les différends en la matière. Ces solutions reposent généralement sur le principe que l'examen de l'observation d'une décision aux termes de l'article 21.5 doit être terminé pour qu'un pays puisse invoquer l'article 22 et imposer des mesures de rétorsion. Pour l'UE, toute solution « officielle » du problème doit tenir compte de cette méthode de règlement *ad hoc*. Bien que l'UE ne considère pas urgent de régler le problème, de nombreux pays estiment au contraire que la question demeure prioritaire.

Pour sa part, le gouvernement du Canada tient particulièrement à clarifier la procédure que doivent suivre les membres de l'OMC en cas de désaccord sur

l'application d'une décision d'un groupe spécial avant de solliciter de l'Organe de règlement des différends (ORD)[12] l'autorisation d'imposer des mesures de rétorsion, autrement dit sur l'interrelation des articles 21.5 et 22 du MRD. Les ententes à l'amiable auxquelles on s'en remet actuellement dépendent de la bonne volonté des parties et ne sont pas toujours fiables. Le Canada fait partie d'un groupe de 14 pays membres de l'OMC qui ont formulé des propositions précises en vue de clarifier les directives concernant la mise en application des décisions et le recours à des mesures de rétorsion. Nous recommandons :

Recommandation 10 :

Que le gouvernement fédéral cherche à obtenir un consensus à l'OMC sur une clarification des lignes directrices relatives à la mise en application des décisions de l'OMC. Il devrait en particulier recommander aux membres de l'OMC d'appuyer les révisions du MRD qui auraient pour effet d'élargir la portée de l'arbitrage aux termes de l'article 21.3 et de clarifier le rapport entre les articles 21.5 et 22 de manière à résoudre les problèmes d'ordre chronologique courants.

3. Consultation ou procédures

Il est manifestement dans l'intérêt de tous d'éviter les procédures en cas de différends entre membres de l'OMC. On ne devrait entamer des procédures qu'en dernier recours. On a d'ailleurs constaté que les résultats des consultations préliminaires sont souvent identiques aux décisions rendues plus tard par les groupes spéciaux.

Le MRD force les parties à tenter d'abord de résoudre le différend par des consultations; d'ailleurs, les pays concernés peuvent toujours, à quelque moment du processus que ce soit, s'entendre pour régler le problème à l'amiable. D'après Lawrence Herman, le tiers environ des différends sont réglés dans la période de consultation de 60 jours qui est imposée.

Cela n'empêche pas un recours excessif aux procédures, en particulier de la part des membres dont les ressources et l'expérience leur permettent de se prévaloir souvent des mécanismes de règlement des différends. Pour certains, le nombre de cas en souffrance constitue un fardeau administratif accablant pour l'ORD, et la situation ne peut pas durer. Ces observateurs pensent que la solution la plus simple à l'excédent de travail et à l'arriéré de cas consiste à encourager les pays à privilégier la consultation pour régler leurs différends quand à l'observation des décisions des groupes spéciaux et à réserver les procédures aux cas stratégiquement significatifs.

---

[12] L'ORD est responsable de l'administration générale du MRD (voir l'annexe A).

Dans un effort pour accélérer le processus et maintenir l'arriéré au minimum, les États-Unis et l'Union européenne ont discuté de l'opportunité d'instituer, hors du cadre de l'OMC, un nouveau mécanisme multilatéral de règlement des différends fondé sur la médiation. Une telle solution risquerait cependant de susciter des problèmes juridiques et techniques ardus : imaginons par exemple que les États-Unis et l'UE s'entendent sur une solution obtenue par la médiation, mais qu'un autre membre de l'OMC s'y oppose et soumette la question de son côté au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. L'UE craint que cela ne finisse par saper le processus de l'OMC.

Le Sous-comité a été saisi directement des mêmes préoccupations. Jon Johnson propose que l'ORD institue un processus de médiation plus strict qui forcerait les parties au litige à prendre des mesures concrètes pour régler le différend. Lawrence Herman a abondé dans le même sens quand il a recommandé que l'on profite des négociations pour améliorer les mécanismes d'utilisation du processus de consultation en y adjoignant des procédures de médiation et de bons offices. Le Sous-comité, frappé par la grande sagesse de cette proposition, recommande :

Recommandation 11 :

Que, pour améliorer l'efficacité du système de règlement des différends de l'OMC, le gouvernement du Canada encourage activement les membres de l'OMC à mettre en application un processus interne de médiation strict permettant un règlement rapide des différends, faute de quoi il importerait d'envisager les possibilités de médiation externe.

4. Composition et procédures des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel

Le processus de règlement des différends comporte plusieurs aspects auxquels il importe de réfléchir. Vaudrait-il la peine, par exemple, que l'OMC opte pour un bassin permanent de membres de groupes spéciaux pour accélérer la constitution d'un groupe spécial? Jon Johnson trouve satisfaisante la formule actuelle avec des groupes spéciaux de trois membres, car la sélection des membres n'est pas indûment longue. Il ne voit pas la nécessité de constituer une liste permanente. Il considère en revanche qu'il serait utile d'adopter des règles de preuve. En effet, actuellement, l'exposé de la preuve a lieu un peu au petit bonheur au gré du déroulement des procédures. C'est un peu la même chose au niveau de la communication des éléments de preuve de la partie adverse.

L'Union européenne a soumis, en mars 2002, une proposition en règle à l'OMC dans laquelle elle prônait l'adoption d'un système de membres permanents des groupes spéciaux pour répondre à la demande excessive qui semble parfois se produire. Ces membres permanents seraient au moins une vingtaine, ils ne seraient pas au service d'un gouvernement et ils pourraient être nommés par l'ORD pour un mandat non renouvelable de six ans. L'OMC assumerait les frais des membres des groupes spéciaux.

On reproche souvent aux groupes spéciaux d'être composés surtout de représentants de pays développés. La Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme des Nations Unies a souligné dans son rapport de mars 2001 la tendance actuelle à nommer, comme membres des groupes spéciaux, des fonctionnaires et même des représentants diplomatiques de membres de l'OMC en poste à Genève. Elle considère cette pratique comme un défaut grave qui compromet la crédibilité de l'ORD parce que les fonctionnaires en question proviennent généralement de pays développés, le plus souvent les seuls qui ont les moyens de rémunérer les personnes en question. Certains pays en développement ne peuvent pas se permettre d'envoyer des représentants permanents en mission auprès de l'OMC à Genève. Il a été proposé qu'au lieu de nommer les membres des groupes spéciaux au cas par cas sous la surveillance du Secrétariat de l'OMC, l'on nomme ceux-ci de la même manière que les membres de l'Organe d'appel, pour un mandat donné.

Par ailleurs, les opinions de chacun des membres des groupes spéciaux sont données sous couvert d'anonymat. Les décisions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel ne comportent pas d'opinion dissidente, ce qui donne l'impression que la décision fait toujours l'unanimité. Or, les opinions dissidentes constituent un élément constitutif fondamental du droit judiciaire.

Il y a aussi la question du renvoi des décisions. L'Organe d'appel doit souvent intervenir pour corriger des erreurs évidentes commises par les groupes spéciaux, mais il arrive qu'il soit impuissant, par exemple s'il décèle un défaut dans la démarche adoptée par un groupe spécial mais que celui-ci ne tire pas de conclusion de fait. Le Canada s'est trouvé dans cette situation dans l'affaire de l'amiante. Jon Johnson propose une procédure de renvoi analogue à celle qui est prévue au chapitre 19 de l'ALENA, où il serait possible d'ordonner à un groupe spécial de réexaminer un cas à la lumière de directives établies par l'Organe d'appel.

Pour sa part, l'Organe d'appel joue un rôle crucial dans l'intégrité du processus de règlement des différends. À son sujet aussi on recommande des changements. Certains observateurs estiment que le délai de 60 ou 90 jours dont dispose l'Organe d'appel pour mener son examen est insuffisant et en veulent pour preuve la tendance récente de celui-ci à dépasser ses échéances. D'autres proposent en outre d'élargir le champ d'action de l'Organe d'appel pour lui permettre d'entendre non seulement les appels motivés par des questions de droit et d'interprétation juridique, comme maintenant, mais aussi ceux qui visent à corriger de sérieuses erreurs factuelles.

Pour faciliter la mise en application des décisions des groupes spéciaux de l'OMC, il a été proposé que ceux-ci rendent des décisions au libellé moins vague et hésitent moins à dire aux parties concernées comment elles peuvent satisfaire à leurs recommandations. Pour sa part, Jon Johnson ne pense pas que les décisions des groupes spéciaux évolueront en ce sens.

Il importe enfin de réfléchir à la taille même de l'Organe d'appel, actuellement composé de sept membres très occupés. Faut-il accroître ses effectifs ou le doter de membres permanents? Claude Carrière semble penser qu'il ne serait pas déraisonnable de porter à neuf le nombre des membres.

Conscient de la nécessité de favoriser l'efficacité des organes de résolution des différends de l'OMC, le Sous-comité recommande :

Recommandation 12 :

Que le gouvernement fédéral presse les membres de l'OMC d'examiner la composition des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de même que l'opportunité d'instituer des règles de preuve et de permettre les opinions dissidentes. En outre, il faudrait envisager d'habiliter l'Organe d'appel à ordonner le renvoi d'une décision pour faciliter le redressement des erreurs commises par les groupes spéciaux.

5. Transparence et accessibilité

Le degré d'ouverture et de transparence de l'OMC continue de susciter des critiques. La transparence du processus de règlement des différends, notamment laisse encore beaucoup à désirer. Cependant, comme Claude Carrière l'a expliqué, la majorité des membres de l'OMC ne sont pas particulièrement pressés de régler ce problème délicat. Cela dit, il y a quand même eu des progrès tangibles ces dernières années. Le site de l'OMC (www.wto.org) en témoigne éloquemment : on peut y consulter en ligne la majorité des documents officiels de l'OMC. Du temps du GATT, la plupart des documents officiels étaient à diffusion restreinte.

Il reste cependant que rien ne force les pays membres à rendre publics les mémoires qu'ils destinent aux audiences des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel. C'est pourtant ce qu'on réclame généralement dans les évaluations de la transparence de l'OMC, de même que l'ouverture des audiences au grand public.

Il ne fait aucun doute que la fréquence et l'importance de ces demandes vont s'accroître à mesure que le grand public sera de plus en plus conscient de l'impact des décisions de l'OMC. Une plus grande ouverture va cependant exiger l'adoption de dispositions spéciales pour protéger les informations commerciales confidentielles. Comme l'ont fait remarquer Claude Carrière et Jon Johnson, l'absence de règles sur la confidentialité des informations commerciales pose des problèmes. M. Johnson est d'avis que les délibérations des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel devraient être publiques, sous réserve des mesures nécessaires pour assurer la protection des renseignements confidentiels. S'appuyant sur le caractère public des travaux de nos tribunaux judiciaires et de nombreux tribunaux administratifs du Canada et de la plupart des autres pays, il est d'avis que l'ouverture des audiences des groupes spéciaux et de

l'Organe d'appel au public contribuerait à une plus grande transparence et apaiserait dans une certaine mesure ceux qui reprochent à l'OMC le secret dont elle entoure le processus de règlement des différends.

Le Canada figure parmi les pays qui considèrent comme prioritaire l'adoption de réformes visant à accroître la transparence de l'OMC. Avec une plus grande ouverture des audiences et une plus grande distribution des documents, il serait plus facile de renforcer la confiance de la population dans le système multilatéral d'échanges commerciaux en général. Le Canada encourage d'autres pays à suivre son exemple et à rendre publics les mémoires aux groupes spéciaux, et il souscrit à des modifications du MRD forçant tous les pays de l'OMC à rendre leur argumentation publique. Ces mesures contribueraient à dissiper les mythes qui entourent les procédures commerciales et permettraient aux membres du grand public de suivre les différends qui les concernent directement.

Lawrence Herman a formulé des idées analogues lorsqu'ils a comparu devant le Sous-comité et pense que les autres pays aussi doivent rendre leurs documents publics. Un représentant des Producteurs Laitiers du Canada a demandé que les associations commerciales aient accès aux délibérations des groupes spéciaux, proposition à laquelle souscrit également le porte-parole du Centre canadien de politiques alternatives (qui craint que les décisions prises lors d'audiences à huis clos à Genève n'entraînent des modifications de la politique canadienne). Warren Allmand (président, Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) a fait remarquer que les travaux des groupes spéciaux se déroulent toujours à huis clos. Bob Friesen (Fédération canadienne de l'agriculture) réclame lui aussi l'accès aux délibérations de l'ORD et aux mémoires soumis aux groupes spéciaux et à l'Organe d'appel de l'OMC. Impressionné par le bien-fondé de ces avis, le Sous-comité recommande :

Recommandation 13 :

Que, pour conférer une plus grande transparence au système de règlement des différends de l'OMC, le gouvernement fédéral lance une véritable campagne en vue d'obtenir des membres de l'OMC qu'ils acceptent d'ouvrir la procédure de règlement des différends au public et de donner un caractère public aux mémoires qu'ils soumettent aux groupes spéciaux de règlement des différends.

Toujours au sujet de l'importante question de l'accessibilité, il importe de noter que seuls les membres de l'OMC — des gouvernements nationaux — peuvent entamer des procédures aux termes du MRD. Les industries exportatrices et la société civile doivent d'abord s'adresser à leur gouvernement pour signaler les problèmes qu'elles souhaitent voir réglés. Les vues sur la participation de particuliers et d'organisations au processus de règlement des différends de l'OMC sont partagées et peuvent être groupées en trois catégories :

- Seuls les membres de l'OMC devraient pouvoir se prévaloir du système de règlement des différends, car le système risque autrement de s'embourber, ou de crouler sous les contradictions et les confrontations. Au demeurant, la participation de nouveaux intervenants (en dehors des États) serait onéreuse, sur les plans financier et administratif, pour les membres et les institutions de l'OMC.

- Les membres de l'OMC devraient être les participants directs, les parties aux différends, mais d'autres intervenants devraient être autorisés à exprimer leurs vues officiellement et à participer au processus, peut-être à titre d'observateurs.

- Il faut autoriser la participation directe d'intervenants autres que les États parce qu'ils sont directement touchés par les décisions et qu'ils possèdent des connaissances et une expérience extrêmement utiles.

Les groupes spéciaux ont clairement le droit de demander des informations et des renseignements spécialisés à qui bon leur semble, particuliers ou organisations. La situation n'est pas aussi claire dans le cas de l'Organe d'appel, lequel fait parfois appel à des intervenants autres que des États à titre officieux et de façon irrégulière en acceptant des mémoires *d'amicus curiae* dans les cas où il a besoin d'informations détaillées sur un sujet donné. Certains estiment que l'Organe d'appel outrepasse ainsi son mandat, lequel consiste à s'assurer que les groupes spéciaux appliquent correctement le droit de l'OMC. On soutient qu'il faudrait élargir le mandat de l'Organe d'appel de manière que celui-ci puisse agir davantage comme un tribunal et donc faire son travail plus efficacement. On se demande aussi s'il ne vaudrait pas mieux élaborer une procédure normalisée au sujet des mémoires d'*amicus curiae*.

L'Union européenne a été le premier membre de l'OMC à soumettre une proposition à ce sujet, en mars 2002. L'UE propose qu'un groupe spécial de l'Organe d'appel soit habilité à autoriser les mémoires d'*amicus curiae* non sollicités lorsque ceux-ci ont un rapport direct avec les éléments factuels ou juridiques en cause. Un projet de procédure à suivre pour les parties qui veulent demander le droit de faire valoir leurs vues a été remis à l'OMC. Cependant, comme on l'a dit à propos de la transparence, de nombreux autres membres de l'OMC continuent de s'opposer à la participation directe de groupes non gouvernementaux au processus de règlement des différends.

Pour sa part, le gouvernement du Canada estime important de préserver le caractère intergouvernemental du système de règlement des différends de l'OMC, mais il serait d'accord pour que d'autres intervenants jouent un rôle plus grand dans les travaux, éventuellement à titre d'observateurs. Il accepterait d'examiner la participation actuelle de ces intervenants dans le processus de règlement des différends pour déterminer si elle porte atteinte à son caractère intergouvernemental. Il hésiterait à accorder à ces intervenants une place à part entière dans le processus sans avoir au préalable effectué un examen en profondeur des répercussions éventuelles d'un tel changement sur les membres et les institutions de l'OMC, notamment sur les plans administratif et financier. Il

faudrait par ailleurs régler des questions juridiques fondamentales — par exemple quant à la façon de déterminer le droit de comparaître et le poids à accorder au témoignage de chaque intervenant — et penser aux répercussions de la participation de ces intervenants sur les calendriers et la charge de travail des membres des groupes spéciaux.

Un témoin, Warren Allmand, a noté que le processus de règlement des différends ne prévoyait pas de droit d'intervention pour apporter un élément d'équilibre ou d'autres éléments aux délibérations. Les règles des Nations Unies concernant la participation des ONG et de la société civile ne s'appliquent pas, et les représentants d'autres organisations internationales et d'experts (par exemple des experts de l'Organisation mondiale de la santé dans le cas de l'amiante) devraient avoir le droit d'intervenir. M. Allmand estime que l'on devrait pouvoir faire appel des décisions des groupes spéciaux auprès d'un tribunal judiciaire (et non simplement auprès d'un tribunal du commerce qui ne connaît bien que les questions commerciales) qui prendrait en considération les implications des décisions.

D'autres témoins ont parlé de la difficulté de réaliser des progrès à ce sujet et des inconvénients d'une plus grande accessibilité du processus. Claude Carrière a signalé qu'il était difficile de multiplier les mécanismes de poids et contrepoids dans le MRD sans alourdir indûment la procédure. Il a dit aussi que peu de pays tenaient vraiment à élaborer des règles officielles sur la question de l'accessibilité parce que le règlement des différends demeure un processus d'État à État. Pour Lawrence Herman, il faut faire preuve de prudence dans l'étude de la question de l'accessibilité. D'après lui, il faut se garder de donner officiellement accès au système de règlement des différends aux particuliers ou aux organisations, même par la voie de mémoires *d'amicus curiae*, car cela risquerait de paralyser un système déjà débordé. Il vaudrait bien mieux, pense-t-il, améliorer la transparence. Jon Johnson n'a rien contre les mémoires d'*amicus curiae*, mais croit que leur recevabilité et leur étude devraient relever exclusivement du groupe spécial concerné ou de l'Organe d'appel.

Après avoir bien étudié la question de l'accessibilité des procédures de résolution des différends, le Sous-comité recommande :

Recommandation 14 :

Que le gouvernement du Canada exerce des pressions en vue de faire instituer, à l'OMC, une procédure officielle de présentation de mémoires *d'amicus curiae*, mais que la recevabilité et l'étude de ces mémoires relèvent exclusivement du groupe spécial concerné ou de l'Organe d'appel.

6. Participation des pays en développement

Faut-il accorder un traitement particulier aux pays en développement? La procédure de règlement des différends de l'OMC est de plus en plus complexe et exige des ressources de plus en plus importantes. Le processus est très lent et chaque étape exige la présence de représentants des pays concernés et la production de documents. Les pays riches comme le Canada, les États-Unis et l'Union européenne sont ceux qui ont le plus recours à la procédure, en grande partie parce qu'ils ont les ressources et l'expérience requises. Ils ne manquent pas de bons avocats, sont bien au fait des intérêts de leurs exportateurs qui les tiennent au courant et possèdent des réseaux mondiaux de représentants diplomatiques et commerciaux qui leur fournissent une information utile et à jour. Ils disposent d'une foule d'experts pour étayer leur position et peaufiner leurs arguments. D'autres membres de l'OMC constatent qu'ils ont du mal à profiter pleinement — voire un peu — du système pour faire valoir leurs intérêts du fait qu'ils manquent de ressources et d'expertise. C'est le cas en particulier des pays en développement qui n'ont pas les moyens de recruter et de former du personnel spécialisé dans le règlement des différends commerciaux ou d'acquitter les honoraires élevés des cabinets d'avocats internationaux qui pourraient les aider à préparer leur dossier. Ils ont aussi du mal à trouver l'information dont ils ont besoin pour préparer une cause et la défendre devant l'OMC.

Aux termes du MRD, le Secrétariat de l'OMC doit fournir sur demande des avis juridiques et de l'aide aux pays en développement au sujet du règlement des griefs. On signale cependant que ces avis sont très limités et souvent excessivement prudents par crainte de conflits d'intérêts. En outre, cette aide n'est offerte qu'une fois qu'un pays a décidé d'entamer des procédures. Il est donc impossible de conseiller les pays en question sur les chances de succès de leur cause. On constate donc que ces services sont le plus souvent utilisés lorsque les pays en développement sont mis en cause dans des recours intentés contre eux par d'autres pays.

Il a été proposé que cette aide soit offerte en tout temps et qu'elle soit indépendante des fonctions courantes du Secrétariat, proposition qui est devenue réalité avec la création récente du Centre consultatif sur la législation de l'OMC à Genève[13]. Le Centre a été créé le 17 juillet 2001 et en est encore dans la phase de démarrage, mais il est entièrement opérationnel. Il se compose actuellement d'un directeur général, d'un chef de bureau et de six avocats et fournit gratuitement des avis juridiques sur le droit de l'OMC aux pays en développement et pays en transition qui en sont membres et à tous les pays les moins avancés, jusqu'à concurrence d'un nombre d'heures maximal à déterminer par le conseil de direction. Il offre aussi, à ses membres et aux pays les moins avancés, une aide juridique pendant toute la durée d'une procédure de règlement des différends à l'OMC à des conditions favorables.

---

[13] On trouvera des renseignements détaillés sur le Centre sur son site Internet à l'adresse suivante : http://www.acwl.ch/ .

Le gouvernement du Canada estime que tous les membres de l'OMC doivent bénéficier d'un accès juste et équitable au processus de règlement des différends de l'OMC. Il est d'accord pour que l'on fasse des efforts spéciaux pour fournir aux pays en développement et aux économies en transition membres de l'OMC qui en ont besoin faute de fonds et d'expertise suffisants, les ressources et l'aide technique voulues. Cela est particulièrement important dans le cas des pays les moins avancés.

MESURES ANTIDUMPING, SUBVENTIONS ET MESURES COMPENSATOIRES

A. Contexte

Tout examen des recours commerciaux dont les pays peuvent se prévaloir doit comporter une distinction entre l'utilisation légitime des mesures antidumping, des subventions et des mesures compensatoires et celle qui ne l'est pas. L'utilisation de ces recours commerciaux a pris l'allure d'une industrie en pleine croissance et le moment semble bien choisi pour clarifier les règles.

L'abus des mesures antidumping, en particulier, pose un problème de plus en plus grave pour le système commercial international. Les règles de l'OMC permettent actuellement aux pays membres de se protéger contre l'invasion de produits vendus à un prix inférieur au prix coûtant ou à des prix inférieurs à ceux qui sont pratiqués sur le marché intérieur, mais il peut y avoir (et il y a) abus de ce droit sous la forme de protectionnisme commercial. Une plus grande clarté et une plus grande transparence des règles antidumping et d'autres recours commerciaux s'imposent de toute urgence si on veut prévenir les abus.

Jusque dans les années 90, le recours à des mesures antidumping a surtout été le fait des pays développés. Plus récemment, cependant, de nombreux autres pays ont commencé à faire obstacle aux importations en adoptant de nouvelles lois antidumping. Malheureusement, tous les pays n'ont pas interprété de la même manière les règles de l'OMC (à savoir l'Accord antidumping de 1995), de sorte que les différends entre membres se font plus nombreux. Les pays en développement, en particulier, ont tout à attendre du succès éventuel des efforts de réforme mis en œuvre pour restreindre l'utilisation des mesures antidumping.

B. La Conférence de Doha

On a cherché, lors du Tokyo Round et du Cycle d'Uruguay à négocier des codes antidumping en vue de contraindre quelque peu l'utilisation des mesures antidumping, mais les progrès ont été minimes. Le fait que les États-Unis ont toujours considéré comme sacré le pouvoir de se prévaloir de recours commerciaux face à des pratiques

commerciales « déloyales » a été une entrave aux progrès. À la Conférence ministérielle de l'OMC à Seattle en 1999, les Américains ont refusé d'essayer de clarifier les règles antidumping pour que tous les pays soient assujettis aux mêmes règles du jeu.

La question des recours commerciaux demeure extrêmement sensible au sud de la frontière (p. ex., la loi sur la Trade Promotion Authority actuellement à l'étude renferme certaines conditions se rapportant notamment aux recours commerciaux). Heureusement, les États-Unis ont joué un rôle prépondérant à Doha en inscrivant les mesures antidumping à l'ordre du jour. À Doha, les ministres ont décidé de procéder à des négociations sur les subventions et sur la façon de s'y prendre en ce qui concerne et les subventions et les mesures antidumping.

C. Le point de vue du Canada

Don Stephenson (directeur général, Politique commerciale II, Services Investissement et Propriété intellectuelle), a indiqué au Sous-comité que la position du gouvernement du Canada sur les recours commerciaux est raisonnable : il souhaite conserver le droit de s'en prévaloir dans un but légitime, mais désire corriger les abus. Le Canada entend faire valoir son point de vue tout en unissant ses efforts à ceux de l'Europe, des États-Unis et d'autres pays développés pour obtenir des engagements plus fermes de la part des pays en développement au sujet de la garantie d'une procédure régulière et de la transparence dans l'administration des règles applicables aux recours commerciaux. M. Stephenson a fait observer que, pour leur part, les pays en développement utiliseraient toute concession à cet égard pour exercer des pressions afin que l'utilisation de ces mesures dans les pays développés soit soumise à de plus nombreuses disciplines.

Peter Clark de Grey, Clark, Shih and Associates Ltd. condamne tous les systèmes antidumping, les qualifiant de « capricieux et arbitraires », ceux du Canada et des États-Unis étant les pires. Il a fait remarquer que le Canada a toujours traité l'antidumping comme une loi fiscale, par opposition à un instrument commercial international. Selon M. Clark, une approche différente des mesures antidumping s'impose.

Dans leur mémoire au Sous-comité, les Manufacturiers et Exportateurs du Canada (MEC) réclament une refonte du code antidumping de l'OMC pour prévenir les abus protectionnistes. Ils voudraient que l'on redéfinisse le terme « antidumping » afin que des droits ne soient perçus que dans les cas où des pratiques ayant un effet de distorsion sur les marchés ont été constatées. Un représentant de cet organisme, M. Mark Boudreau, s'est même prononcé en faveur d'une convergence des processus de recours commercial dans les pays membres de l'OMC.

Clifford Sosnow de la Chambre de commerce du Canada a lui aussi critiqué le système actuel et indiqué qu'il ferait bon accueil à toute discussion à l'OMC qui déboucherait sur « un système de règles plus claires, plus équitables et plus efficientes » concernant l'utilisation de recours commerciaux. À son avis, le recours à des mesures antidumping et compensatoires est une forme de protectionnisme déguisé.

Le Sous-comité croit qu'une refonte des règles de l'OMC relatives aux recours commerciaux pour contenir les abus protectionnistes s'impose de toute urgence. Nous sommes également d'avis que les préoccupations de M. Clark au sujet du système antidumping canadien sont d'une importance suffisante pour justifier un examen exhaustif. Le Sous-comité recommande :

Recommandation 15 :

Que le gouvernement fédéral demande la clarification et le renforcement des règles de l'OMC applicables aux recours commerciaux dans le but explicite de mettre un frein à la multiplication perturbatrice des abus protectionnistes. Il lui faudrait mettre spécialement l'accent sur la réforme des règles antidumping de l'OMC en vue d'imposer les contraintes nécessaires au protectionnisme commercial.

Recommandation 16 :

Que le gouvernement du Canada entreprenne un examen en profondeur de ses propres règles antidumping, y compris tout changement jugé nécessaire à l'issue des négociations de l'OMC.

AGRICULTURE

A. L'absurdité de la protection agricole

Comme William Miner (associé principal, Centre des politiques de commerce et de droit, Université Carleton) l'a si bien dit au Sous-comité, la liste des sujets de dissension dans le commerce des produits agricoles est interminable. Le règlement de toutes les questions de politique agro-commerciale nécessitera des règles et des engagements multilatéraux.

Les subventions à l'exportation et le soutien des prix intérieurs dans d'autres pays ont sur les marchés un effet de distorsion qui crée une demande de protection des importations. Ce genre d'intervention a pour résultat des surplus de production, des prix mondiaux artificiellement bas et inconstants et une augmentation injustifiée du coût des aliments pour les consommateurs du pays. Les pays développés sont les principaux coupables de telles interventions.

Sergio Marchi a fait savoir au Sous-comité que, selon les calculs de l'OCDE, les pays les plus riches consacrent plus de 250 milliards de dollars US par année aux subventions, dont 80 % proviennent de l'Union européenne, des États-Unis et du Japon. Il s'agit là d'un chiffre absurde puisqu'il représente plus de 35 % de la valeur de la production agricole.

William Miner a indiqué que les généreuses subventions agricoles accordées par les Européens et les Américains (p. ex., pour les céréales) posent un problème en ce sens qu'elles finissent par être capitalisées dans la structure des coûts de l'industrie (p. ex., augmentation de la valeur des terres), d'où des répercussions négatives sur la compétitivité de l'industrie qui en est bénéficiaire. À court terme, les pays qui offrent ce genre de soutien auront de la difficulté à s'adapter à la perte des subventions lorsque les prix grimperont pour atteindre des niveaux mondiaux. La situation à long terme le préoccupe moins. À cet égard, Jack Mintz de l'Institut C.D. Howe a donné l'exemple de la Nouvelle-Zélande qui a pris unilatéralement des mesures pour éliminer les subventions nationales — après une difficile transition, la production agricole a fait un énorme bond et on y trouve aujourd'hui des fermes d'élevage de moutons beaucoup plus grandes.

L'OMC devra également entamer des négociations en vue de réduire le soutien interne et d'améliorer l'accès aux marchés.

B. Mesures prises jusqu'ici par l'OMC à l'égard de l'agriculture

C'est lors des négociations commerciales du Cycle d'Uruguay (1986-1994) que les pays membres de l'OMC ont réussi pour la première fois à véritablement réduire le niveau des mesures de soutien à l'agriculture qui faussent les échanges et à instituer un système de règles sur le commerce des produits agricoles. En effet, jusque-là, les règles du GATT n'avaient pas pu endiguer le protectionnisme croissant dans le secteur de l'agriculture, particulièrement au niveau des subventions à l'exportation et des subventions intérieures.

Durant le Cycle d'Uruguay, des questions agricoles ont été abordées dans l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires de même que dans la Décision ministérielle concernant les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires. Cet accord avait pour but de décourager les membres de l'OMC de pratiquer un protectionnisme déguisé sous le couvert de règlements sur la santé et la sécurité en exigeant que toutes les interdictions ou quarantaines soient fondées sur des données scientifiques éprouvées ou des normes internationales généralement acceptées. Le texte le plus important est cependant l'Accord sur l'agriculture de 1993.

L'Accord sur l'agriculture a renforcé les règles régissant le commerce des produits agricoles, ce qui devait permettre d'instituer un système commercial juste orienté vers le marché et aboutir à une plus grande prévisibilité et une plus grande stabilité pour les pays

importateurs comme pour les pays exportateurs. À cette fin, l'Accord force les pays membres à s'engager à abaisser les barrières protectionnistes dans trois domaines : le soutien interne, la concurrence à l'exportation et l'accès aux marchés.

Les mesures de soutien interne (comme les subventions à la production) doivent faire l'objet d'une réduction de 20 % en moyenne dans les pays développés et de 13 % dans les pays en développement. Cependant, le degré de réduction de certains types de soutiens précis dépend de la nature de la mesure. Dans le jargon de l'OMC, les subventions sont classées selon une série de « catégories » de couleur. Initialement, celles-ci avaient été choisies par analogie avec des feux de circulation : les mesures de la « catégorie rouge » (« stop ») étaient carrément interdites; celles de la « catégorie orange » (« ralentir ») devaient être réduites et celles de la « catégorie verte » étaient autorisées parce qu'elles étaient pratiquement sans conséquence pour les échanges.

L'Accord sur l'agriculture n'identifie aucune subvention de la « catégorie rouge », mais il interdit aux pays membres d'offrir des mesures de soutien dont le niveau dépasse les engagements pris en matière de réduction des subventions de la « catégorie orange ». L'Accord a aussi établi une quatrième catégorie (« bleue ») à la demande des négociateurs de l'Union européenne et des États-Unis qui réclamaient une plus grande souplesse dans l'application des nouvelles règles internationales à leurs politiques agricoles respectives. Les mesures de la « catégorie bleue » confèrent une exemption aux mesures de la « catégorie orange » qui relèvent de programmes de limitation de la production.

Réduction des droits de douane et des subventions aux termes de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC

	Pays développés : 6 ans - 1995-2000	Pays en développement : 10 ans - 1995-2004
Droits de douane		
Réduction moyenne pour tous les produits agricoles	36 %	24 %
Réduction minimale par produit	15 %	10 %
Soutien interne		
Réduction du soutien total du secteur agricole	20 %	13 %
Subventions à l'exportation		
Valeur des subventions	36 %	24 %
Quantités subventionnées	21 %	14 %

Source : OMC

Les mesures concernant les subventions à l'exportation sont similaires à celles qui visent l'accès aux marchés. Les pays développés s'engagent à réduire leurs dépenses à ce chapitre de 36 % par rapport au niveau de référence (1986-1990) sur une période de six ans. Pour les pays en développement, la réduction est de 24 % sur dix ans.

Sur le plan de l'accès aux marchés, les pays membres ont convenu de remplacer les mesures à la frontière non tarifaires (contingents d'importation) par des droits de douane qui assurent sensiblement le même niveau de protection. Ces nouveaux droits de douane font l'objet d'une réduction graduelle tenant compte des besoins différents des pays en développement et des pays développés. Les pays développés doivent réduire leurs droits de douane de 36 % en moyenne sur six ans, tandis que les pays en développement se sont engagés à les abaisser progressivement de 24 % au total sur une période de dix ans. En outre, l'Accord prévoit l'établissement de contingents tarifaires assurant un accès minimal afin de protéger les importations qui représentent une très faible proportion de la consommation intérieure annuelle.

L'OMC a créé en 1995 le Comité de l'agriculture, qui est chargé de surveiller la mise en œuvre des engagements et offre aux pays membres une tribune où débattre des questions relatives à l'Accord. Le Comité se réunit officiellement quatre fois par an et contrôle le calendrier de mise en œuvre de l'Accord.

L'Accord sur l'agriculture n'est que la première phase de la réforme du commerce des produits agricoles. Aux termes de l'article 20 de l'Accord, les membres de l'OMC s'engagent à poursuivre des pourparlers sur la réduction des mesures de soutien et de protection. Cette obligation, souvent appelée le « programme incorporé », constitue le fondement d'une nouvelle série de négociations sur l'agriculture amorcées en mars 2000, lesquelles durent encore. Durant la première phase de ces négociations, d'une durée de 12 mois, les pays participants ont soumis des propositions exposant les divers éléments de leur position.

La seconde phase, en cours, comporte une discussion plus détaillée des enjeux et des choix en matière de réforme. La *Déclaration ministérielle de Doha* précise les objectifs et le calendrier de ces négociations. On en parle plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

C. La Conférence de Doha et l'agriculture

Lors de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Doha (en novembre 2001), les pays membres ont convenu de se fonder sur les progrès réalisés dans l'Accord sur l'agriculture pour établir les objectifs et le calendrier de la seconde phase des négociations concernant le « programme incorporé ».

> Faisant fond sur les travaux accomplis à ce jour et sans préjuger du résultat des négociations, nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. — *Déclaration ministérielle de Doha*, article 13.

La Déclaration prévoit en outre des échéances claires afin de limiter les négociations à une période de trois ans. Un cadre provisoire (modalités) pour la conclusion des négociations doit être prêt d'ici la fin de mars 2003. L'objectif est d'élaborer des lignes directrices ou des règles régissant le commerce. Dans le cas de l'élimination des subventions à l'exportation, par exemple, cela veut dire qu'il faudra évaluer en quoi au juste consiste l'objectif, quel type de règles appliquer, comment calculer les subventions existantes et quelle formule il faut utiliser pour réduire les subventions. Les annexes provisoires énonçant les engagements additionnels des pays en vue de la libéralisation des échanges dans le secteur agricole doivent être soumises d'ici la Conférence ministérielle de 2003, à l'échéance de la « clause de paix » qui protège actuellement les subventions à l'agriculture contre les actions en règlement des différends.

Suzanne Vinet (négociatrice principale en agriculture, Direction des politiques de commerce international, Direction générale des services à l'industrie et au marché, ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire) a signalé au Sous-comité que même si cette date est d'une importance critique — à ce moment-là, les pays devraient avoir une idée de l'indemnisation (en remplacement des subventions) que les agriculteurs pourraient s'attendre à recevoir —, il est fort probable que les modalités ou le cadre provisoire ne seront pas jugés satisfaisants et que les progrès seront passés en revue au cours de la Conférence ministérielle suivante, à la fin de 2003. Figurent au nombre des facteurs clés qui pourraient influer sur les progrès au cours de l'année qui vient : le « Farm Bill » américain, de nouvelles modifications à la politique agricole de l'Union européenne et les mesures que prendra l'OMC pour donner suite aux préoccupations des pays en développement et veiller à ce qu'ils tirent parti de cette série de négociations. Les négociations dans le secteur de l'agriculture doivent se terminer le 1er janvier 2005, en même temps que d'autres négociations de l'OMC.

La Déclaration confirme l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC en insistant sur la nécessité d'offrir aux pays en développement un « traitement spécial et différencié » de manière à leur permettre « de tenir effectivement compte de leurs besoins de développement, notamment en matière de sécurité alimentaire et de développement rural ».

Il ne fait aucun doute que la Conférence de Doha a débouché sur d'ambitieux objectifs dans le secteur agricole. Elle a été véritablement marquante puisque les membres de l'OMC se sont engagés pour la première fois à négocier une élimination progressive des subventions à l'exportation. Ils se sont engagés également à réduire considérablement le soutien interne qui fausse les échanges et à grandement améliorer l'accès aux marchés.

La décision d'inclure dans la *Déclaration ministérielle de Doha* ces dispositions portant explicitement sur l'agriculture est le résultat d'un compromis. L'Union européenne a toujours été très protectionniste dans ses politiques agricoles et a accepté d'aborder le sujet dans les négociations seulement en échange de l'inscription au programme des questions environnementales.

Cependant, l'Union européenne a aussi réussi à faire insérer la formule suivante dans l'article 13 de la Déclaration : « sans préjuger du résultat des négociations, nous nous engageons à mener des négociations globales ». On se demande donc maintenant quelles sont les chances d'obtenir de l'Europe des concessions significatives relativement aux subventions à l'agriculture. D'après le bilan que fait l'Union européenne de la conférence de Doha, « il n'existe aucun engagement aujourd'hui à négocier la suppression pure et simple des subventions à l'exportation ».

En outre, la politique de l'Union européenne relative au commerce des produits agricoles reflète depuis longtemps la conception européenne de l'agriculture selon laquelle cette activité représente bien plus que la simple production de denrées alimentaires. On accorde là-bas une grande valeur aux mesures conçues pour assurer la survie des petites exploitations, et pour protéger la salubrité des aliments et de l'environnement. La Déclaration ministérielle de l'OMC confirme l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC en précisant que ces considérations, qui ne sont pas d'ordre commercial, « seront prises en compte dans les négociations comme il est prévu dans l'Accord sur l'agriculture ».

Si l'Europe est le plus ardent partisan du protectionnisme agricole, la position des États-Unis à ce sujet n'est pas claire. Les États-Unis sont un exportateur net de produits agricoles et sont donc généralement en faveur de la libéralisation. Cela ne les empêche cependant pas de conserver un certain nombre de politiques protectionnistes qui pourraient compromettre le prochain cycle de négociations commerciales.

D. Questions clés du point de vue du Canada

La rencontre ministérielle de Doha a permis au Canada d'atteindre son objectif premier, à savoir la promesse d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales de portée plus large. En effet, seule une série de négociations d'aussi vaste portée peut mener aux compromis nécessaires entre pays membres de l'OMC pour vraiment faire progresser la libéralisation du commerce des produits agricoles. L'inverse est également vrai. Comme Sergio Marchi l'a rappelé au Sous-comité, il faudrait que les pays qui choisiraient de prendre leurs distances par rapport à l'engagement pris à Doha d'éliminer graduellement ces subventions sachent qu'une telle décision pourrait nuire considérablement aux progrès dans d'autres secteurs de négociation.

Les trois objectifs visés à Doha (élimination des subventions à l'exportation, forte réduction du soutien interne et amélioration de l'accès aux marchés) sont très proches de ceux que le Canada s'était fixés en prévision de la Conférence ministérielle de Seattle en 1999. Le gouvernement canadien est d'avis qu'en réduisant les mesures de soutien et de protection élevée appliquées par un petit nombre de pays développés, on permettra aux producteurs non subventionnés du monde entier (y compris les pays en développement) d'actualiser leur potentiel agricole. Cependant, comme Suzanne Vinet le signalait, ce sont les détails qui posent problème et il y aura une longue période de mise en œuvre après que les négociations auront pris fin.

Il ne fait aucun doute que le Canada souhaite l'application de « règles du jeu équitables » dans le secteur de l'agriculture, un objectif auquel souscrivent de nombreux pays en développement. L'objectif est de permettre aux agriculteurs canadiens de livrer concurrence sur un pied d'égalité à d'autres agriculteurs et non au Trésor du pays où ils vivent. Étant donné que le Canada est un important exportateur et importateur de produits agricoles et que son marché intérieur est bien établi, il a tout à espérer d'un meilleur accès aux marchés mondiaux, d'un renforcement des règles internationales sur le commerce des produits agricoles et d'une concurrence plus efficace à l'échelle mondiale. En 1999, le George Morris Centre de Guelph, en Ontario, en arrivait à la conclusion que l'élimination des tarifs sur une période de dix ans représenterait à elle seule 2,5 milliards de dollars de plus pour l'industrie agricole chaque année.

Tous les témoins interrogés par le Sous-comité appuient dans ses grandes lignes la position initiale du gouvernement fédéral sur la négociation de l'élimination des subventions à l'exportation et de la réduction à grande échelle du soutien interne. Les avis étaient plus partagés quant au troisième élément de la position du gouvernement, soit l'accès aux marchés.

Mark Boudreau des Manufacturiers et Exportateurs du Canada a exhorté les négociateurs de l'OMC à « tendre vers un marché agricole mondial sans subventions à la production ni obstacles au commerce. Il n'y a aucune raison pour que le secteur agricole soit traité différemment du secteur de la production manufacturière ou du secteur des services. Les négociateurs devraient chercher à réduire de moitié les droits de douane généraux sur les produits agricoles et à réduire plus substantiellement les droits de douane les plus élevés, afin d'éliminer tôt ou tard toutes les subventions à la production agricole. »

Clifford Sosnow de la Chambre de commerce du Canada a appuyé la position du gouvernement fédéral sur l'agriculture à la table des négociations. Il s'est dit d'avis que l'élimination des obstacles que constituent les subventions serait avantageuse et pour le Canada et pour les pays en développement; en fait, la libéralisation du commerce des produits agricoles est l'un des principaux moyens de faire avancer le Programme de Doha pour le développement.

Jack Mintz appuierait les changements, coordonnés à l'échelle internationale, qui élimineraient bon nombre des subventions du secteur de l'agriculture. Tous les pays s'en porteraient mieux, mais il doute que les Américains ou les Européens soient prêts à renoncer aux subventions de sorte que les choses pourraient traîner en longueur. M. Mintz a aussi fait remarquer que d'importants ajustements s'imposeraient si le Canada agissait unilatéralement pour éliminer toutes les subventions. Toutefois, si tous les pays coordonnaient leurs efforts, les prix des produits agricoles enregistreraient une augmentation qui compenserait la perte des revenus liés aux subventions, d'où la moins grande nécessité d'ajustements.

1. Élimination des subventions à l'exportation

Les témoins qui s'intéressent à l'agriculture ont été unanimes à reconnaître les mérites de l'élimination des subventions à l'exportation — ils semblaient tous appuyer la position initiale du gouvernement fédéral. Ces subventions, d'origine européenne surtout, mais dont 24 autres pays peuvent également se prévaloir[14], faussent d'une manière flagrante les échanges internationaux.

Un témoin, Mike Dungate (directeur général, Producteurs de poulet du Canada), a fait observer qu'il est tout à fait en faveur de l'élimination des subventions à l'exportation, mais les chances qu'elles soient éliminées dans le cadre des prochaines négociations sont minces. Sa solution consisterait à en limiter l'utilisation, à un pourcentage peut-être de la production agricole des pays.

Il y a un autre aspect dont il faut tenir compte dans toute discussion des subventions à l'exportation, à savoir l'utilisation de crédits à l'exportation, de programmes de promotion des exportations et de programmes d'aide alimentaire prenant la forme de subventions déguisées. Bob Friesen et Larry Hill (Commission canadienne du blé) ont attiré l'attention du Sous-comité sur ces instruments[15] et recommandé qu'on en interdise l'utilisation.

M. Hill a aussi dit catégoriquement que l'aide accordée par la Commission canadienne du blé (CCB) n'est pas une subvention à l'exportation, qu'il faut maintenir les garanties gouvernementales et la capacité de la CCB de fonctionner comme une organisation commerciale et que l'article 17 de l'OMC autorise explicitement l'existence d'un guichet unique pour l'exportation. Ces questions ont également été abordées par William Miner qui a soutenu que les travaux de l'OMC aboutiront vraisemblablement à l'imposition de disciplines concernant le commerce d'État et les crédits à l'exportation.

---

[14] L'Union européenne et les États-Unis interviennent à eux seuls pour 94 % de toutes les subventions à l'exportation.

[15] M. Friesen a mentionné les 110 millions de dollars supplémentaires pour le financement des programmes d'accès aux marchés prévus par le « U.S. Farm Bill ».

Le Sous-comité est convaincu que la communauté internationale aurait tout intérêt à se débarrasser de toutes les subventions à l'exportation directes et déguisées et recommande :

Recommandation 17 :

Que le gouvernement fédéral obtienne le consensus de l'OMC pour que l'Accord sur l'agriculture prévoie l'élimination immédiate des subventions à l'exportation dans le secteur de l'agriculture. Le gouvernement devrait encourager l'OMC à examiner l'usage que font les pays des crédits à l'exportation, de la promotion des exportations et de l'aide alimentaire pour s'assurer que ceux-ci ne représentent pas l'équivalent de subventions.

2. Réduction à grande échelle du soutien interne

Des négociations à l'OMC seront nécessaires aussi si l'on veut réaliser des progrès dans la réduction du soutien interne. Le plus grand défi consistera à limiter le soutien offert par les États-Unis sous la forme de subventions aux agriculteurs et à contenir le système américain de subventions intérieures. Pour reprendre les propos de Peter Clark, l'aide financière versée aux agriculteurs des États-Unis est dictée par la politique plutôt que par l'économie et constitue un mode de vie dans ce pays.

William Miner a signalé que les Américains ont augmenté considérablement leur soutien agricole au cours des trois ou quatre dernières années, au point où le niveau de soutien est vraisemblablement le même (voire supérieur) à qu'il était au milieu des années 80. Qui plus est, les États-Unis essaient toujours de structurer leur aide financière sous la forme de secours d'urgence, d'un soutien du revenu et de filets protecteurs. Il s'agit de programmes de soutien découplé du revenu (qui ne sont pas directement liés à la production) de sorte qu'il est difficile de les contester (même s'ils ont en réalité un effet de distorsion sur la production) et ils demeurent en deçà des engagements contractés par les États-Unis lors du Cycle d'Uruguay. Selon M. Clark, la seule solution qui s'offre consiste à s'opposer aux États-Unis (p. ex., à l'aide de lois antidumping).

D'après M. Miner, la générosité des subventions américaines (qui ont un effet de distorsion sur la production et les échanges) et les menaces constantes de limitation des importations des produits de base brandies par les Américains posent un grave problème pour les agriculteurs canadiens. Une réforme efficace du régime commercial devrait garantir des règles du jeu plus équitables aux producteurs canadiens et amoindrir les risques de production pour le marché des exportations.

Le Sénat américain étudie actuellement un projet de loi agricole (S. 1628, Agriculture, Conservation and Rural Enhancement Act) qui pourrait, au dire des sénateurs républicains et de l'Administration américaine, aller à l'encontre des engagements existants envers l'OMC. Ce projet de loi fait suite à une autre mesure déjà

adoptée à la Chambre des représentants en octobre. Il ferait augmenter de 73,5 milliards de dollars en dix ans les dépenses liées à la politique agricole. Des paiements contracycliques — qui augmentent lorsque les cours des produits tombent et que la production grimpe — seraient versés aux agriculteurs.

Ces paiements contracycliques appartiendraient à la « catégorie orange » et feraient donc l'objet d'engagements visant leur réduction. En outre, il y a fort à parier que quelle que soit la version du projet de loi adoptée (celle du Sénat ou celle de la Chambre des représentants), les fonds additionnels prévus porteraient l'aide américaine à l'agriculture au delà du plafond de 19,1 milliards de dollars convenu lors du Cycle d'Uruguay.

Selon Suzanne Vinet, les États-Unis doivent faire preuve de leadership si on veut en arriver à un accord. Une loi agricole qui irait à l'encontre du but recherché ne servirait à rien. Le gouvernement fédéral continue d'espérer que des modifications favorables seront apportées au projet de loi et qu'une intervention énergique de l'OMC indiquera aux Américains la voie à suivre.

Plusieurs témoins ont fait des recommandations précises pour restreindre l'utilisation d'un soutien interne ayant un effet de distorsion sur la production et le commerce. Larry Hill a proposé trois changements importants : l'imposition de limites officielles aux dépenses totales liées à l'aide à l'agriculture, l'élimination de la catégorie bleue et le plafonnement des subventions de la catégorie verte ayant un effet minime de distorsion sur le commerce. Neil Jahnke de la Canadian Cattlemen's Association a pour sa part proposé une réduction du niveau des dépenses permises au titre du soutien interne et l'élimination de la catégorie bleue de subventions intérieures. De même, Bob Friesen a proposé de plafonner le soutien interne, qui correspondrait à un certain pourcentage de la valeur de la production à la ferme, de supprimer l'exemption des programmes de la catégorie bleue de l'application des limites imposées aux dépenses, et de clarifier et resserrer les programmes de la catégorie verte. Liam McCreery (président, Canadian Agri-Food Trade Alliance) a fait ressortir la nécessité de véritables réductions des programmes de soutien interne qui ont un effet de distorsion sur les échanges par produit. Mike Dungate, des Producteurs de poulet du Canada, a recommandé l'imposition d'un plafond de 10 % à la catégorie orange. Le Sous-comité trouve qu'un grand nombre de ces propositions sont parfaitement logiques et recommande :

Recommandation 18 :

Que l'on modifie l'Accord sur l'agriculture de l'OMC en vue de réduire substantiellement le soutien interne ayant des effets de distorsion sur la production ou les échanges. À cette fin, que l'on envisage sérieusement de fixer un plafond aux niveaux de soutien qui faussent la production ou les échanges, d'éliminer la catégorie bleue de subventions intérieures et de clarifier les programmes d'aide de la catégorie verte pour veiller à ce qu'ils ne faussent pas la production ou les échanges.

3. Accès aux marchés

Des négociations à l'OMC sur l'accès aux marchés sont nécessaires si nous voulons enregistrer des gains sur les marchés clés de l'Asie, du Moyen-Orient et de l'Europe et dans certains secteurs (p. ex., produits du sucre). Les droits de douane sur les produits agricoles demeurent élevés et certains produits continuent à faire l'objet de contingents tarifaires prohibitifs.

Un certain nombre de témoins ont réclamé des réductions des obstacles à l'accès aux marchés. Neil Jahnke a proposé que tous les taux de droit applicables dans la limite du contingent soient éliminés, que d'autres droits de douane soient considérablement réduits, que des règles claires et obligatoires régissent l'administration des contingents tarifaires et que l'augmentation maximale soit accordée pour les engagements en matière d'accès minimal.

Liam McCreery et Sandra Marsden ont également réclamé des mesures énergiques pour améliorer l'accès aux marchés. M. McCreery a demandé des réductions substantielles de tous les droits de douane, d'importantes augmentations des engagements d'accès minimal et des accords zéro-zéro dans les secteurs de produits de commerce international qui s'y prêtent. Quant à Mme Marsden, même si elle souscrit de manière générale à l'approche tripolaire des négociations adoptée par le gouvernement canadien, a indiqué que la position du Canada sur l'accès aux marchés n'était pas suffisamment ferme. En raison de la dépendance de l'industrie du sucre et des produits provenant du sucre à l'égard du marché américain qui est protégé, l'Institut canadien du sucre souhaiterait que les négociations sur l'accès aux marchés englobent toutes les formes de protection.

David Barlow (Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires) a critiqué la position initiale de négociation du Canada sur l'accès aux marchés qui, selon lui, n'est pas assez ambitieuse. Le Canada demande des améliorations de l'accès aux marchés, mais cherche à conserver des barrières importantes — sous la forme de droits de douane égaux ou supérieurs à 100 % — dans un certain nombre de secteurs où il y a gestion de l'offre (p. ex., produits laitiers et volaille). Selon Stephanie Jones, qui fait partie de la même association, un plan décennal de transition dynamique pour ouvrir le marché canadien aux importations de produits laitiers et de volaille devrait comporter les caractéristiques suivantes : augmentation progressive des niveaux d'accès à l'importation de dix points de pourcentage par année; renforcement des engagements de l'OMC pour que les obligations relatives à l'accès à l'importation soient claires et contraignantes; élimination des contingents tarifaires attribués par pays et d'autres restrictions; et réduction annuelle de 10 % de tous les droits de douane.

Bob Friesen a insisté sur la nécessité pour tous les membres de l'OMC d'offrir le même niveau d'accès minimal, cet accès étant fondé sur des règles claires et précises. Les pays qui comme le Canada accordent déjà un accès supérieur au minimum habituel

ne devraient pas être tenus d'offrir un meilleur accès à leurs marchés. Tous les autres pays devraient respecter le niveau minimum convenu. La Fédération canadienne de l'agriculture préconise elle aussi l'élimination des droits de douane à l'intérieur des contingents tarifaires; l'assurance d'un accès aux marchés par produit; l'élimination de la progressivité tarifaire en fonction de la valeur ajoutée; de même que la réduction maximale de tous les droits de douane uniques (qui ne protègent pas un contingent tarifaire).

Mike Dungate craint lui aussi que certains pays ne s'en tiennent pas aux lignes directrices relatives à l'accès minimal aux marchés. Il a exhorté les membres de l'OMC à s'entendre sur un niveau d'accès minimal de 5 % (c'est-à-dire qu'il faudrait veiller à ce que tous les membres offrent un tel accès[16]) en se fondant sur une période de consommation plus récente[17] tout en maintenant les taux de droit hors contingent et en fixant à zéro le taux de droit intra-contingent. L'essentiel pour les Producteurs de poulet du Canada serait d'obtenir un contingent tarifaire effectif aux prochaines négociations.

Enfin, Yves Leduc des Producteurs laitiers du Canada a indiqué au Sous-comité que l'accès aux marchés était un élément de la plus haute importance et il a attiré son attention sur la crédibilité de la position du Canada (c'est-à-dire imposer à tous les pays les mêmes exigences en ce qui concerne l'accès minimal). Essentiellement, le taux devrait être fixé à 5 % comme il l'avait été lors du Cycle d'Uruguay.

Il ressort de l'examen des différents points de vue présentés au sujet de l'accès aux marchés que les témoins sont partagés, car certains souhaiteraient imposer des engagements en matière d'accès minimal de 5 % aux membres de l'OMC, tandis que d'autres sont en faveur d'un relâchement considérable des restrictions à l'importation. Dans un effort pour combler au moins en partie l'écart entre ces deux visions concurrentes de la protection des importations et parce qu'il reconnaît la nécessité de « règles du jeu équitables », le Sous-comité recommande :

Recommandation 19 :

Que, pour améliorer l'accès aux marchés dans le cadre des négociations de l'OMC sur l'agriculture, le gouvernement du Canada prône l'établissement d'exigences en matière d'accès minimal de 5 % par produit en utilisant comme base de comparaison la période de consommation la plus récente possible. Des règles claires et obligatoires devraient régir l'administration des contingents tarifaires. En outre, il faudrait éliminer tous les taux de droit intra-contingent et réduire considérablement ceux qui ne protègent pas un contingent tarifaire. Il y aurait lieu également de procéder à des augmentations

---

16 Selon Mike Dungate, les membres de l'OMC n'offrent en moyenne que 67 % de l'accès minimal.

17 La période de comparaison qui a servi au calcul du taux d'accès de 5 % correspond aux années 1986 à 1988.

progressives négociées du niveau d'accès à l'importation, parallèlement à la mise en œuvre et à l'application de nouvelles règles sur l'accès aux marchés.

Quant aux mérites du maintien des régimes de gestion de l'offre, le Sous-comité a entendu des témoignages quelque peu contradictoires. À Doha et avant la Conférence ministérielle de novembre 2001, le gouvernement canadien avait dit clairement que les décisions au sujet de la production et de la commercialisation des produits canadiens (p. ex., la gestion de l'offre et la Commission canadienne du blé) devraient continuer à être prises chez nous.

Suzanne Vinet nous a indiqué que la position du Canada, telle qu'elle a été définie en août 1999, est de conserver intact le système actuel de gestion de l'offre, puisqu'il fonctionne bien. Sergio Marchi s'est dit du même avis et a indiqué que, selon le gouvernement, la capacité du Canada d'utiliser la gestion de l'offre dans le secteur de l'agriculture est tout à fait compatible avec nos obligations envers l'OMC. Notre forme de production agricole s'apparente à celle d'autres pays. En outre, il n'est pas question de gestion de l'offre dans le document de Doha. M. Marchi a fait observer que si les pays souhaitent aborder cette question dans le cadre des négociations, c'est leur prérogative.

Les Producteurs laitiers du Canada tiennent eux aussi à préserver le système actuel, car la gestion de l'offre est avantageuse pour les producteurs et les transformateurs et ne coûte rien aux gouvernements.

Bob Friesen craint que nos concurrents arrivent à déréglementer les structures de commercialisation ordonnée du Canada sans qu'aucune limite ne leur soit imposée en ce qui concerne le recours aux subventions. Si ses craintes se concrétisaient, notre secteur agricole au complet s'en ressentirait.

D'autres témoins n'étaient pas aussi convaincus des mérites de la gestion de l'offre. Selon Bill Dymond, les droits de douane de l'ordre de 200 à 300 % dans les secteurs des produits laitiers et de la volaille représentent un transfert massif de revenus des consommateurs aux producteurs, et des contribuables aux producteurs, ce qui est ridicule lorsque la valeur du contingent de production est supérieure à celle d'autres immobilisations qui entrent dans la production. Souhaitons-nous soustraire la gestion de l'offre aux négociations, maintenir ces transferts de revenu et assumer les coûts économiques énormes de cette politique à effet de distorsion? Par exemple, nous laissons échapper des possibilités de valorisation des produits (à preuve, McCain's au Nouveau-Brunswick ne peut pas obtenir la quantité de fromage nécessaire pour ses pizzas à des prix plus bas). Nous paierons un jour le prix d'une telle politique à la table des négociations.

William Miner a fait observer en ce qui concerne l'avenir de la gestion de l'offre que la valeur des contingents dans les secteurs des produits laitiers et de la volaille avait augmenté considérablement. Cela a cependant une incidence sur la position

concurrentielle au moment où le pays commence à s'ouvrir à la concurrence (un marché continental se dessine dans le secteur à gestion de l'offre). Il faudra s'attendre à ce que les droits de douane sur les produits réglementés diminuent quelque peu, d'où la remise en question des coûts plus bas.

Enfin, Jack Mintz s'est prononcé en faveur de l'élimination de la gestion de l'offre au Canada.

4. Sécurité alimentaire

Plusieurs autres questions agricoles ont été abordées durant les audiences du Sous-comité. Par exemple, un certain nombre de groupes ont dit souhaiter que l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires ne soit pas revu au cours des prochaines négociations, tandis que Mike Dungate a donné à entendre que le Canada souhaiterait qu'il soit rouvert pour restreindre le recours aux obstacles non tarifaires.

Neil Jahnke a fait ressortir la nécessité de normes techniques, de l'approbation des organismes génétiquement modifiés, de l'étiquetage des produits et des prescriptions en matière de sécurité alimentaire fondées sur des normes scientifiques approuvées internationalement. Le Sous-comité apprécie ces commentaires, d'autant plus qu'ils reprennent ceux que renferme notre rapport sur les relations économiques entre le Canada et l'Europe mentionné précédemment.

SERVICES

A. Contexte

Les services, le secteur le plus vaste et le plus dynamique des économies des pays tant développés qu'en développement, représentent plus de 20 % de tout le commerce mondial (1999). Ils sont donc importants de par leur nature, mais ce sont aussi de précieux intrants de la plupart des marchandises. Nous avons toutes les raisons de croire que le commerce des services demeurera à l'échelle mondiale le secteur à plus forte croissance.

Le secteur des services, qui représente en gros les deux tiers du PIB du Canada et des exportations annuelles de 43 milliards de dollars, est une composante clé et en plein essor de l'économie canadienne. Globalement, les services sont à l'origine de près des trois quarts des emplois au Canada. De plus, ce secteur a été le moteur de la transformation de l'économie canadienne en une économie du savoir.

Le commerce des services revêt une importance considérable pour le Canada, les exportations du secteur ayant enregistré une augmentation de 7,1 % en 1999 pour atteindre 49 milliards de dollars. Les États-Unis sont le premier marché des produits

canadiens, mais nos exportations de services sont plus diversifiées. Pour ce qui est de nos importations, elles ont augmenté de 5,6 % en 1999 pour se chiffrer à plus de 55 milliards de dollars.

On croit généralement qu'une libéralisation accrue du commerce des services pourrait entraîner des gains économiques substantiels. À titre de 12e exportateur mondial de services, le Canada pourrait tirer grandement profit d'un meilleur accès aux marchés étrangers. Le gouvernement canadien est résolu à accroître le commerce des services de façon à stimuler la croissance de son économie et l'emploi pour les Canadiens.

B. L'OMC et les services

Les services ne sont que depuis peu l'objet de négociations commerciales multilatérales. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de 1995 fut le premier à établir un ensemble exhaustif de règles multilatérales juridiquement exécutoires sur le commerce mondial des services. Cet accord étend au commerce mondial des services les traditionnels principes du traitement national (aucune discrimination envers les producteurs étrangers par comparaison aux producteurs nationaux) et de la nation la plus favorisée (aucune discrimination envers certains membres de l'OMC par comparaison à d'autres) que renferme le GATT.

En vertu de l'AGCS, aucun pays ne peut être forcé à libéraliser un service ou un secteur particulier, même s'il décidait de demander la suppression d'obstacles sur d'autres marchés. Comme Peter Clark l'a indiqué au Sous-comité, alors que le GATT (produits) prévoit des listes « négatives » (les parties incluent les secteurs et activités qu'elles souhaitent soustraire à l'application de l'accord), l'AGCS (services) prévoit des listes « positives » d'engagements que les parties souhaitent prendre (c'est-à-dire que tout est exclu à moins d'être précisément inclus). Autrement dit, les membres de l'OMC ne sont tenus d'appliquer les nouvelles règles de l'AGCS qu'aux secteurs de service de leur choix. L'inconvénient de cette approche, c'est que dans un certain nombre de secteurs de service, très peu de pays se sont engagés à ouvrir leurs marchés. Autre fait important à signaler, les services « fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », qui incluent un grand nombre des services publics fournis au Canada, ne sont pas couverts par l'AGCS.

Les négociations sur la modification de l'accord sur les services, décidées lors du Cycle d'Uruguay, sont en cours depuis février 2000. Les pourparlers sur l'Accord général sur le commerce des services faisaient partie du programme incorporé de l'OMC (tout comme les négociations sur l'agriculture) et avaient pour objet une libéralisation accrue par le biais de l'élargissement des engagements relativement faibles pris antérieurement par les membres de l'OMC.

À la Conférence ministérielle de Doha, les pays membres de l'OMC ont convenu de poursuivre les négociations sur les services (c'est-à-dire amélioration de l'accès aux marchés et plus grande libéralisation du commerce des services) en s'en tenant à un échéancier précis. Ainsi, ils déposeront d'ici au 30 juin 2002 leurs demandes préliminaires sur les engagements particuliers qu'ils attendent d'autres pays en vue de la libéralisation de certains secteurs de service. Ils devront par ailleurs déposer d'ici au 31 mars 2003 leurs offres préliminaires concernant les secteurs qu'ils sont prêts à libéraliser. Le Canada et d'autres membres de l'OMC ont réaffirmé à cette occasion le droit de chaque pays de réglementer l'offre de services.

C. Opinions sur la position du Canada en matière de services

Le gouvernement canadien aimerait offrir à ses exportateurs de services (notamment les PME) de plus grandes possibilités sur les marchés émergents. Les secteurs ciblés comprennent les services professionnels, les services d'affaires, les services financiers, les télécommunications, les services informatiques, les services environnementaux et les services de transport. Un meilleur accès aux marchés étrangers devrait permettre aux entreprises de services canadiennes de profiter d'économies d'échelle, tandis qu'une concurrence accrue sur le marché intérieur devrait se traduire pour les consommateurs canadiens par des prix plus bas, un choix plus vaste et une meilleure qualité.

Toutefois, les autorités canadiennes doivent aussi déterminer les secteurs de service qu'elles sont prêtes à libéraliser. Des représentants officiels ont déclaré publiquement que le résultat des négociations de l'AGCS ne compromettra pas la capacité du Canada de protéger d'importants intérêts nationaux dans des secteurs comme la santé, l'éducation et les services sociaux. Don Stephenson du MAECI a indiqué au Sous-comité que le Canada est déjà l'une des économies dont le secteur des services est le plus ouvert, mais qu'il s'était engagé dans sa position initiale sur l'AGCS à ne pas négocier sur la santé, les systèmes d'éducation publique ou les services sociaux. Les provinces canadiennes pourront ainsi continuer à adopter des mesures qui limitent l'accès des étrangers à leur marché.

M. Stephenson a poursuivi en disant que bon nombre des craintes que les ONG éprouvent au sujet des services publics ont moins à voir avec le commerce qu'avec la privatisation rampante de ces services et d'autres changements d'orientation. Cependant, le représentant du Centre canadien de politiques alternatives (CCPA) n'était pas du même avis. Bruce Campbell a fait observer que son groupe est surtout préoccupé par la menace que représente l'AGCS pour les services publics (éducation, santé, services sociaux, gestion des eaux, etc.) et pour la réglementation nationale dans l'intérêt public.

En ce qui concerne le premier point, le CCPA est préoccupé par ce que M. Campbell appelle la « constante pression à sens unique » vers la privatisation et la commercialisation, l'AGCS décourageant toute tentative de renversement du processus

lorsque les services ont été privatisés (c'est-à-dire lorsqu'on s'aperçoit que ce n'était pas une bonne décision). Il a soutenu que la prétendue exemption pour les services publics (fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental) comporte d'importantes lacunes, puisqu'elle n'engloberait pas de nombreux services publics si elle était interprétée dans son sens le plus étroit. Il faut ajouter à cela le fait que les services publics canadiens sont financés à l'aide de fonds privés et publics, que leur prestation suppose souvent une concurrence avec des intérêts privés et que personne n'a encore jusqu'à maintenant défini ce qui est sensé être ou ne pas être inclus.

Le représentant du CCPA a également exhorté le gouvernement du Canada à entreprendre un examen en profondeur du cadre de réglementation canadien pour voir quelle pourrait être l'incidence des négociations de l'AGCS. Le gouvernement devrait plus précisément évaluer soigneusement les répercussions sur les soins de santé des engagements actuels découlant de l'AGCS. M. Campbell a fait observer qu'il y a une contradiction inhérente entre le désir du gouvernement de promouvoir les possibilités d'exportation des services canadiens (y compris les services de santé) sur des marchés extérieurs plus ouverts et le désir d'interdire l'accès au régime de santé du Canada aux professionnels de la santé étrangers. Il a exhorté le gouvernement à ne prendre aucun engagement dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des services sociaux, de l'eau et de divers autres services publics importants.

Jim Knight (directeur exécutif, Fédération canadienne des municipalités) a fait état de préoccupations similaires, au sujet notamment de la possibilité que l'AGCS compromette la capacité de réglementation des municipalités à l'intérieur de leur sphère de compétences (p. ex. pour protéger l'environnement, fournir des services et assurer l'approvisionnement en eau potable) ou de prestation de services publics lorsque des éléments commerciaux entrent en jeu. Les représentants du MAECI ont réussi à apaiser une grande partie des craintes de la Fédération et cherché à la convaincre que le pouvoir de réglementation des municipalités ne serait pas menacé. Malgré tout, M. Knight demeure convaincu que certaines activités municipales pourraient donner lieu à des contestations en vertu des accords sur le commerce international, et la FCM croit qu'il faut régler la question avant de poursuivre les négociations.

David Robinson (directeur exécutif adjoint, Association canadienne des professeures et professeurs d'université) a fait observer que les mesures de protection actuellement prévues par l'AGCS pour l'éducation et d'autres services publics étaient inadéquates. Il s'est reporté à un avis juridique du cabinet international d'avocats Gottlieb & Pearson qui contredit l'allégation du gouvernement fédéral selon laquelle l'éducation publique déborde le cadre de l'AGCS puisque les services « fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » sont exclus de l'accord. D'après M. Robinson, les services d'éducation fournis au Canada ne bénéficient pas pleinement de cette exclusion générale puisqu'ils supposent un financement privé et sont fournis par un éventail d'organismes publics, à but non lucratif et à but lucratif. L'association qu'il représente a fait quatre demandes : protection permanente des services publics dans l'AGCS; aucun nouvel engagement aux termes de l'AGCS au chapitre de l'éducation; aucun engagement pour ce qui est de la formation commerciale et des services éducatifs; et

examen par le gouvernement du Canada de l'incidence sur l'éducation des engagements pris dans d'autres secteurs de service (p. ex. services de télécommunications, bibliothèques, recherche et développement, services professionnels).

Enfin, M. Campbell a fait part au Sous-comité de ses préoccupations à propos de l'incidence de l'AGCS sur la démocratie. Il s'est opposé plus précisément au fait que les décisions de l'OMC qui influent sur les politiques canadiennes sont prises à huis clos, au loin.

Nous sommes sensibles aux préoccupations du CCPA, de la FCM et d'autres Canadiens à propos de l'incidence sur la fourniture des services publics au Canada de l'AGCS et des négociations parallèles sur les services. L'interaction des négociations commerciales internationales et du cadre de réglementation national mérite aussi un examen attentif. Étant donné la nature du commerce des services, la réglementation nationale peut accroître ou limiter la capacité des entreprises de services de fournir leurs services sur un marché étranger. Le gouvernement a un rôle essentiel à jouer auprès des Canadiens qu'il doit tenir au courant de l'incidence que les négociations commerciales pourraient avoir sur leur vie quotidienne. Nous recommandons donc :

Recommandation 20 :

Que le gouvernement fédéral effectue un examen de l'incidence des engagements actuels aux termes de l'AGCS sur la prestation effective par les gouvernements canadiens de services de santé, d'éducation et sociaux et sur la réglementation qui les régit, et qu'il en publie les résultats. Cette étude devrait être mise à jour lorsque les négociations sur les services sous l'égide de l'OMC seront sur le point d'aboutir.

CULTURE

La préservation et la promotion de l'identité culturelle demeurent un objectif clé pour un grand nombre de membres de l'OMC. Lorsqu'ils concluent des accords commerciaux, les pays souhaitent souvent conserver la liberté de poursuivre les objectifs de leur politique culturelle. Le Canada ne fait certes pas exception à la règle. Le gouvernement fédéral demeure d'avis que la culture est plus qu'un bien, qu'elle aide à promouvoir un sens de l'identité et qu'elle mérite donc d'être protégée. La politique culturelle canadienne a toujours visé l'équilibre entre l'importance des exportations culturelles et le désir d'enrichir la culture canadienne en territoire national.

Les États-Unis, la superpuissance culturelle du monde, ont des vues tout à fait opposées. Ce qui peut passer pour une industrie culturelle au Canada a tendance a être perçu comme une industrie du divertissement aux États-Unis. C'est pourquoi l'Administration américaine voudrait que les biens et services culturels soient traités comme n'importe quel autre bien ou service. En fait, au printemps 2001, les États-Unis

ont présenté aux négociateurs de l'OMC et de la ZLEA des propositions qui dénotent leur désir de mettre carrément la culture et les politiques culturelles sur la table des négociations.

À l'OMC, les négociations sur la culture se déroulent essentiellement dans le cadre de l'AGCS qui laisse aux pays membres le choix d'inclure les services culturels dans les discussions s'ils le souhaitent. Il ne faut pas s'étonner que seule une petite minorité de pays se soient engagés lors des négociations du Cycle d'Uruguay à libéraliser le commerce des services culturels. Cependant, le moment est venu de renégocier l'AGCS.

Selon Sergio Marchi, la question de la culture et du commerce est relativement nouvelle, mais son importance va continuer de s'accroître. C'est pourquoi le gouvernement fédéral s'est efforcé d'expliquer qu'il ne fallait pas assimiler à une forme de protectionnisme commercial les initiatives mises en œuvre pour préserver et promouvoir l'identité culturelle.

Don Stephenson a indiqué au Sous-comité que le gouvernement du Canada jouit d'une latitude assez grande pour protéger la diversité culturelle du Canada dans le cadre des négociations de l'OMC. Le gouvernement fédéral, tout comme les gouvernements de nombreux autres pays membres de l'OMC aux vues similaires, n'a pas l'intention de prendre quelque engagement que ce soit qui restreindrait sa capacité d'atteindre les objectifs de sa politique culturelle tant que n'aura pas été créé un nouvel instrument international visant à préserver le droit des pays de promouvoir et de préserver leur diversité culturelle.

Le nouvel instrument international sur la diversité culturelle (NIIDC), dont l'élaboration devrait prendre quelques années, vise à établir des règles claires quant aux mesures qui pourraient être utilisées pour promouvoir la diversité culturelle. L'objectif premier du NIIDC est de préserver le droit des pays de promouvoir leur culture tout en respectant les règles du système commercial international et en garantissant l'existence de marchés pour les exportations culturelles.

Le gouvernement canadien cherche actuellement à obtenir un consensus national et international sur l'importance de la diversité culturelle et la nécessité d'un NIIDC sur certaines tribunes comme le Réseau international sur la politique culturelle (RIPC), l'UNESCO, l'Organisation des États américains, la Francophonie et l'OMC.

Outre M. Stephenson, deux autres représentants des industries culturelles ont témoigné devant le Sous-comité. Robert Pilon (vice-président exécutif, Coalition pour la diversité culturelle) a fait remarquer que les services culturels comme les films, les livres ou les enregistrements sonores ne s'apparentent à aucune marchandise ni à aucun bien, parce qu'ils n'ont pas une valeur économique uniquement. Ils doivent donc être traités différemment, a-t-il soutenu, de tous les autres biens et services. M. Pilon a fait observer que la menace réelle se matérialiserait si la position américaine sur la culture devait

l'emporter aux négociations de l'AGCS. À son avis, le Canada devra renoncer à ses politiques culturelles actuelles si la culture devait être assujettie aux règles qui régissent les accords commerciaux internationaux.

M. Pilon a indiqué que son organisme appuie la position du gouvernement fédéral selon laquelle aucun nouvel engagement ne devrait être pris relativement à la culture tant qu'un NIIDC ne sera pas en place. Le NIIDC définirait les principes associés à la diversité culturelle et garantirait le droit des pays d'adopter leur propre politique culturelle. M. Pilon a souligné les efforts du Canada pour conclure une alliance de pays aux vues similaires étant donné la nécessité de considérer comme clairement distincts les biens et services culturels et de conclure un accord international les régissant à l'extérieur de l'OMC, lequel pourrait en quelque sorte être relié à l'AGCS.

La Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SOCAN) a soutenu qu'à l'heure actuelle, les traités commerciaux que le Canada a signés ne protègent pas la culture canadienne, comme en témoigne le fait que les États-Unis ont réussi à contester à l'OMC notre politique sur les périodiques à tirage dédoublé. D'après la SOCAN, la décision défavorable au Canada montre que l'OMC n'a pas réussi à adopter un régime de règles commerciales qui traiterait les industries culturelles différemment d'autres biens industriels ou services commerciaux.

Le groupe a fait trois recommandations au Comité. Tout d'abord, il a proposé que la structure ascendante soit maintenue et qu'aucun engagement ne soit offert en ce qui concerne les services dans le cadre de l'AGCS. Ensuite, il faudrait adopter une structure ascendante similaire dans le cadre de tout accord sur l'investissement pour s'assurer que ne puisse être pris aucun engagement interdisant au Canada d'adopter des mesures pour préserver et promouvoir la diversité culturelle, notamment sa capacité d'établir et de maintenir des exigences relatives au contenu canadien. Enfin, la SOCAN a dit craindre que, si des progrès ne sont pas faits rapidement relativement au NIIDC, les décisions prises aux négociations de l'OMC sur les services pourraient restreindre les options du Canada. Elle a par conséquent exhorté le gouvernement fédéral à adopter un instrument international sur la diversité culturelle dans les plus brefs délais.

Le Sous-comité recommande :

Recommandation 21 :

Que le gouvernement du Canada se donne les moyens de préserver et de promouvoir la diversité culturelle en accélérant ses efforts pour obtenir le nouvel instrument international sur la diversité culturelle dont il souhaite l'adoption.

INVESTISSEMENT ET POLITIQUE DE LA CONCURRENCE

A. Investissement

1. Importance de la protection des investisseurs et de l'investissement

On convient généralement que l'investissement étranger direct (IED) est une composante essentielle de la croissance économique et de la prospérité mondiales. Les pays qui imposent des restrictions à l'IED risquent de perdre les avantages (p. ex., une croissance économique plus rapide, une augmentation de la base de capitaux, de nouvelles technologies et des salaires plus élevés) que peut procurer l'investissement étranger. En outre, la production se fait de plus en plus à l'échelle internationale, et l'investissement et le commerce sont aujourd'hui considérés comme des activités complémentaires dans l'effort des firmes pour servir leurs marchés étrangers. De fait, plus du tiers des exportations mondiales se font désormais entre les diverses entités des sociétés multinationales.

L'investissement étranger est également une question de première importance pour le Canada. De 1996 à 2000, le Canada a été chaque année un exportateur net de capital d'investissement. En 2000, le total de son investissement direct à l'étranger a atteint 301 milliards de dollars, contre 292 milliards d'entrées d'IED. Être exportateur net à ce chapitre signifie que nous aurions beaucoup à gagner de règles facilitant et protégeant l'exportation de capitaux, notamment dans les économies dépourvues de régime juridique adéquat et élevant des barrières à l'investissement.

Le Sous-comité a entendu des témoignages éloquents sur l'importance de l'investissement. Robert Keyes a fait valoir que l'investissement revêt une importance critique pour le monde des affaires en ce qu'il ouvre souvent la voie à des échanges commerciaux et constitue un moyen de transférer de la technologie et de développer des compétences.

Les pays en développement auraient eux aussi tout à gagner d'un accord international sur l'investissement. Les entrées d'IED peuvent être extrêmement bénéfiques à ces pays grâce à l'arrivée de capitaux, de technologie et d'un savoir-faire stimulant la croissance économique. Leur participation donnerait au monde le signal très clair qu'ils sont favorables à l'IED et qu'ils n'exerceront aucune discrimination envers les étrangers dans ce domaine.

2. L'OMC et l'investissement

Au sein de l'OMC, les obligations liées à l'investissement sont essentiellement définies dans l'Accord sur les mesures concernant les investissements (MIC) et l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Le premier interdit aux membres de l'OMC d'imposer des prescriptions de résultats (p. ex., d'approvisionnement intérieur) aux

entrées d'IED. Plusieurs pays en développement ont cependant eu du mal à satisfaire l'exigence de l'OMC voulant que les mesures non conformes aux MIC soient éliminées pour le 1er janvier 2000 et ils ont demandé des prorogations.

L'AGCS, en revanche, contient un certain nombre de conditions liées à l'investissement qui ont un effet sur la prestation des services sur les marchés étrangers. Il s'agit notamment de l'exigence de transparence ainsi que des obligations de la nation la plus favorisée, de l'ouverture de l'accès aux marchés et d'engagements de traitement national.

Bien que l'investissement dans le secteur des services soit couvert par des règles de l'OMC, il n'existe à l'heure actuelle aucun accord multilatéral exhaustif équivalent sur l'investissement touchant les marchandises. Au milieu des années 90, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a tenté, mais sans succès, de négocier un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) pour ses membres. Depuis, divers pays se sont dits intéressés à formuler un accord international sur l'investissement au sein de l'OMC, mais aucun consensus n'est encore apparu. Cette initiative devra obtenir un meilleur appui, notamment parmi les pays en développement, pour que des négociations puissent démarrer.

L'investissement est l'un des nouveaux éléments qui pourraient fort bien être intégrés aux négociations multilatérales en cours. À la Conférence ministérielle de Doha de novembre 2001, les membres de l'OMC ont convenu du bien-fondé de l'élaboration de cadres multilatéraux sur l'investissement et ont décidé d'établir des programmes de travail à ce sujet au sein du Groupe de travail sur le commerce et l'investissement. La décision de lancer des négociations officielles, sur la base du consensus habituel à l'OMC, pourrait être prise lors de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC en 2003.

Les propositions d'investissements dont discute actuellement le Groupe de travail sur le commerce et l'investissement de l'OMC sont nettement différentes de celles contenues dans le malheureux AMI de l'OCDE et ne contiennent aucune disposition sur le règlement des différends entre États et investisseurs. Les discussions au sein de l'OMC ont porté sur les règles suivantes qu'on pourrait éventuellement inclure dans un accord : non-discrimination, transparence, prescriptions de résultats, incitatifs, transferts de fonds et mesures de protection des investissements. Des engagements touchant le traitement national et l'accès aux marchés pourraient être obtenus de la même manière que dans le processus de l'AGCS.

3. Élaboration d'une position canadienne

Étant donné que le Canada est un exportateur net de capital d'investissement, il n'est guère étonnant que des témoins aient plaidé en faveur de la protection de l'investissement. Don Stephenson du MAECI a fait observer que le gouvernement du Canada approuvait l'inclusion de l'investissement dans le programme de négociation de

l'OMC, même si les négociations comme telles ne débuteront pas avant l'année 2003. Le MAECI aimerait que différentes questions soient réglées par suite d'un accord international : la transparence dans les règlements sur l'investissement; un traitement non discriminatoire accordé aux investisseurs canadiens à l'étranger; un droit pour le Canada (et les autres pays) d'adopter des règlements dans l'intérêt public; et des mécanismes propres à assurer que tous les membres de l'OMC, y compris les pays en développement, bénéficient des avantages de l'IED.

Clifford Sosnow a signalé qu'il était absolument nécessaire que les investissements soient traités équitablement (pour donner confiance aux gens d'affaires) et protégés par la règle de droit. Il a indiqué qu'on devait pouvoir s'en remettre à un accord ou à l'arbitrage international.

Jack Mintz, de l'Institut C.D. Howe, a fait valoir la nécessité de mesures de protection de l'investissement afin d'empêcher les gouvernements de traiter les investisseurs injustement après que le capital a été absorbé et que les investissements stratégiques ont été faits. S'il faut exproprier, on devrait verser une compensation équitable. Il a cependant observé que, dans le climat actuel, parvenir à un accord multilatéral sur l'investissement n'est pas une tâche facile. On ferait peut-être mieux de chercher à obtenir des résultats semblables au moyen d'accords régionaux comme celui de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

Mark Boudreau, des Manufacturiers et Exportateurs du Canada, s'est aussi montré pessimiste quant à la possibilité de parvenir à un accord de l'OMC sur l'investissement au cours du présent cycle de négociations, pessimisme qu'il attribue à la grande taille du forum de négociation.

Au cours de sa deuxième comparution devant le Comité, M. Sosnow, représentant la Chambre de commerce du Canada, s'est dit déçu du fait que les négociations sur l'investissement aient été reportées à 2003 au plus tôt. La Chambre de commerce est fortement en faveur d'un renforcement des disciplines qui régissent l'investissement, et M. Sosnow encourage le gouvernement fédéral à travailler énergiquement à forger un consensus au sein de l'OMC sur l'amorce des négociations.

Enfin, Sergio Marchi a indiqué au Sous-comité qu'on s'était entendu à Genève pour exclure les dispositions sur les différends entre États et investisseurs. Il ne connaît aucun pays désireux de faire inclure de telles dispositions, les membres de l'OMC préférant conserver leur souveraineté.

La question des différends entre États et investisseurs, qui découle du chapitre de l'ALENA sur l'investissement, continue de préoccuper la Fédération canadienne des municipalités (FCM). Cette dernière craint que l'acceptation judiciaire croissante des décisions municipales n'amène les investisseurs à recourir de plus en plus aux tribunaux commerciaux pour obtenir des dommages-intérêts.

Certes, la grande majorité des investissements externes du Canada jouit d'une protection adéquate grâce à des accords tels que l'ALENA, l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili, l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Costa Rica, et les accords bilatéraux de protection de l'investissement étranger. D'autres pays ont également conclu des accords régionaux de libéralisation des échanges, et il existe plus de 1 800 ententes bilatérales de protection de l'investissement à l'échelle mondiale. De manière générale, ces traités bilatéraux fournissent les mêmes protections qu'un accord multilatéral.

Toutefois, le Sous-comité est d'avis qu'il est dans l'intérêt véritable du Canada d'appuyer un accord exhaustif sur le plan multilatéral. Un tel accord permettrait, entre autres d'établir une norme uniforme quant à la protection minimale des investissements, de rationaliser les traités bilatéraux existants et d'en étendre l'application aux pays avec lesquels le Canada n'a pas négocié d'accord bilatéral. Nous recommandons par conséquent :

Recommandation 22 :

Que le gouvernement du Canada s'applique à dégager un consensus au sein de l'OMC quant à l'importance d'instituer un accord international global pour protéger l'investissement dont seraient exclues les dispositions touchant les relations investisseur-État.

B. Politique de la concurrence

Il existe actuellement tout un éventail de mesures privées pouvant restreindre l'accès aux marchés ou déboucher sur une concurrence déloyale. Une politique de la concurrence a pour objectif de veiller à ce que les pratiques internes et externes des entreprises (fixation des prix, fusions, abus de position dominante) n'entravent pas la concurrence.

Bien que des progrès non négligeables aient déjà été réalisés à l'OMC pour éliminer les obstacles au commerce imposés par les gouvernements aux frontières, on n'a pas encore accordé la même attention aux effets négatifs sur le commerce des pratiques privées des entreprises à l'intérieur des pays. Le besoin d'un accord international de l'OMC sur la politique de la concurrence traduit donc le souci d'assurer que les pratiques anticoncurrentielles des entreprises ne freinent pas le commerce, et que les producteurs et les consommateurs puissent tirer pleinement parti des bienfaits de marchés concurrentiels. En fin de compte, l'objectif de la communauté internationale est de maximiser les avantages de la libéralisation des échanges.

Une autre raison pour que l'OMC se penche sur les questions de concurrence est que l'application du droit de la concurrence revêt un caractère de plus en plus international. Les autorités en matière de concurrence consacrent une partie de plus en plus grande de leur temps et de leurs efforts aux cartels internationaux et aux fusions nécessitant un examen intergouvernemental.

L'argument inverse est que le problème de la conduite anticoncurrentielle des entreprises privées est grandement exagéré et que ces comportements seraient fortement atténués par une véritable libéralisation des échanges. Les opposants à un cadre multilatéral en matière de concurrence font valoir que l'imposition intempestive de restrictions anticoncurrentielles aux entreprises, par l'application de règles de l'OMC à cet égard, serait peu souhaitable. Il faut également prendre en compte le fait qu'il n'existe encore aucun consensus international sur la portée et l'application adéquate d'une politique de la concurrence.

Il semble que l'appui à des règles sur la concurrence est en train de devenir évident au sein de l'OMC, où pays en développement et pays émergents commencent à reconnaître qu'un cadre international pourrait favoriser à la fois l'adoption de telles règles et l'application du droit national de la concurrence. La réalité actuelle est que bon nombre de ces pays ne possèdent tout simplement pas de lois efficaces en la matière. Et même ceux qui en possèdent constatent souvent des différences sensibles dans leur impact réel.

La politique de la concurrence est l'un des éléments nouveaux qui pourraient être inclus dans les négociations multilatérales en cours. À la Conférence ministérielle de Doha de novembre 2001, les membres de l'OMC ont convenu du bien-fondé de l'élaboration de cadres multilatéraux sur la concurrence et ont décidé d'établir des programmes de travail à ce sujet au sein du Groupe de travail du commerce et de la politique de la concurrence. La décision de lancer des négociations officielles, sur la base du consensus à l'OMC, pourrait être prise lors de la cinquième Conférence ministérielle de l'OMC en 2003.

Le gouvernement du Canada estime que la dépendance actuelle envers des accords bilatéraux de coopération en matière de concurrence doit cesser et être remplacée (pour des raisons d'efficience et de champ d'application) par un accord-cadre de l'OMC. À l'OMC, le Canada a proposé officiellement une politique-cadre qui porterait sur les éléments suivants : adoption par chaque pays d'une législation sérieuse sur la concurrence; engagements de transparence, de non-discrimination et d'équité procédurale; promotion active par l'instance de protection de la concurrence; adoption d'approches communes à l'égard des cartels internationaux; mécanismes pour améliorer la coopération entre les instances de protection de la concurrence; et prestation d'une assistance technique aux pays en développement. En vertu de cette proposition, la politique de la concurrence resterait en-dehors du processus de règlement des différends de l'OMC.

Don Stephenson a indiqué au Sous-comité que pour réaliser les pleins avantages de la libéralisation des échanges, on doit mettre en place des lois et règlements efficaces sur la concurrence. Toutefois, ces conditions préalables n'existent pas dans bon nombre d'États membres de l'OMC, de sorte qu'on ne peut guère s'étonner de l'absence de consensus sur des normes minimales à inscrire dans une législation sur la concurrence.

Mark Boudreau des Manufacturiers et Exportateurs canadiens s'est dit pessimiste quant à la possibilité de conclure un accord sur la politique de la concurrence. Il ne voyait pas l'utilité, pour l'instant, d'une intervention de l'OMC dans les affaires des entreprises privées, et il a fait observer qu'on imposerait peut-être à l'OMC un fardeau trop lourd en lui demandant d'inclure la concurrence dans son cadre de négociation.

Clifford Sosnow, de la Chambre de commerce du Canada, a indiqué au Sous-comité que la politique de la concurrence est une question extrêmement controversée, non seulement au Canada, mais également aux États-Unis et en Europe. Il dit que les milieux d'affaires canadiens continuent à débattre de ce dossier et qu'il n'est même pas évident qu'on appuie l'assujettissement des normes juridiques en matière de concurrence à des règles de l'OMC. La Chambre de commerce exhorte le gouvernement fédéral à consacrer davantage d'énergie aux trois autres « nouvelles » questions (l'investissement, les marchés publics et la facilitation des échanges), où les chances de succès sont bien meilleures.

LE COMMERCE ET L'ENVIRONNEMENT

A. Contexte

La libéralisation des échanges résultant des négociations de l'OMC peut avoir une incidence positive ou négative sur la protection de l'environnement. On a dit au Sous-comité que les deux éléments peuvent se renforcer mutuellement dans les cas où des mesures de protection et des subventions qui faussent le commerce encouragent une surproduction de biens dommageables pour l'environnement. David Runnalls (président, Institut international du développement durable) a déclaré au Sous-comité qu'il serait très difficile pour les pays en développement en particulier de parvenir à un certain degré de développement durable sans le capital associé à un accès plus large aux marchés du monde industrialisé.

Toutefois, la libéralisation des échanges peut accroître la dégradation environnementale. M. Runnalls a indiqué que le simple fait d'élargir l'accès aux marchés ne garantit pas des résultats précis. La libéralisation des échanges peut en effet accentuer la détérioration de l'environnement, notamment dans les pays en développement, si l'on ne met pas aussi en place des politiques visant à le protéger.

C'est au début des années 70 que les questions environnementales ont commencé à être étudiées aux fins de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). On s'intéressait surtout à l'époque aux répercussions des politiques de protection de l'environnement sur le commerce international. Ce secteur de recherche concerne l'une des grandes questions qui se posent aujourd'hui au sujet des liens entre le commerce et l'environnement, à savoir que les mesures de protection de l'environnement peuvent effectivement devenir des obstacles au commerce et constituer une forme de protectionnisme.

Désireux d'étudier plus à fond les questions environnementales, les ministres ont approuvé, à la réunion finale des négociations du Cycle d'Uruguay, la création d'un comité. Établi en 1994, le Comité du commerce et de l'environnement (CCE) a pour mission d'« établir le rapport entre les mesures commerciales et les mesures environnementales afin de promouvoir le développement durable » et de présenter des recommandations.

Le CCE a fourni des études intéressantes sur le commerce et l'environnement et s'est avéré un forum utile pour partager l'information et définir les enjeux. Cependant, on n'est guère parvenu, en prévision de la prochaine série de pourparlers commerciaux, à mettre des préoccupations environnementales précises sur la table de négociation à l'OMC.

Certains témoins entendus par le Sous-comité n'étaient pas déçus de cette apparente absence de progrès. Selon plusieurs, y compris Elizabeth May (directrice exécutive, Sierra Club du Canada), l'OMC n'est pas l'endroit indiqué pour régler les problèmes et conflits en matière d'environnement. Ces témoins soutiennent que les négociateurs commerciaux n'ont pas les compétences requises pour s'occuper adéquatement des préoccupations environnementales et prendre d'importantes décisions sur des politiques d'intérêt public (comme la protection de l'environnement). En outre, cette lacune de l'OMC au chapitre de l'environnement est perçue comme agissant indûment sur le résultat des différends commerciaux touchant des enjeux environnementaux.

Le fait qu'il n'y ait pas eu davantage de progrès dans la prise en compte des considérations environnementales à la table de négociation est largement attribuable aux profondes divergences de vues sur la protection de l'environnement entre le monde industrialisé et les pays en développement. Les pays relativement riches, notamment de l'Union européenne, ont fait de l'environnement une véritable priorité, mais ce point de vue n'est pas partagé par tous les pays. Jack Mintz, de l'Institut C.D. Howe, a rappelé au Sous-comité que les pays moins développés craignent l'imposition de normes environnementales car ils y voient une autre forme de protectionnisme commercial utilisée par les pays industrialisés.

Par ailleurs, le coût des technologies et des améliorations environnementales peut être prohibitif pour les pays pauvres. Les pays en développement disposent rarement des ressources nécessaires pour faire de la recherche-développement en matière d'environnement. En outre, rares sont ceux qui croient qu'ils devraient sacrifier leurs chances de croissance pour aider à régler les problèmes de pollution mondiale causés en grande partie par le mode de vie des pays riches.

B. Éléments nouveaux à Doha

Bien que de nombreux pays soient depuis toujours réticents à entamer des négociations sur l'environnement à l'OMC, le programme de négociation lancé à Doha comporte une poignée de sujets liés au commerce et à l'environnement. L'inscription de questions environnementales à l'ordre du jour des négociations représente une victoire considérable pour l'Union européenne, qui en est le plus ardent défenseur.

Avant la réunion de Qatar, en novembre, l'Union européenne avait exigé un mandat de négociation explicite pour examiner et clarifier les règles en matière de commerce et d'environnement, mais elle s'était heurtée à l'opposition presque unanime des pays en développement, relayés en cela par certains pays développés comme les États-Unis.

Toutefois, un compromis est intervenu à Doha. À condition que l'Union européenne s'engage à aborder le sujet des négociations agricoles, il a été convenu que les prochaines négociations de l'OMC engloberaient deux grands enjeux environnementaux : les barrières commerciales touchant les biens et services de protection de l'environnement, et la conciliation des accords multilatéraux sur l'environnement avec les règles de l'OMC.

Même si l'inclusion des questions environnementales dans le nouveau cycle de négociation a été une décision de dernière minute, le Sous-comité s'est fait dire que les chances de parvenir à un accord sur l'environnement sont relativement grandes. David Runnalls a indiqué au Comité que la dimension politique de l'environnement est telle que l'UE, et peut-être même les États-Unis, ne peuvent mener à terme le processus sans un accord contenant d'importantes concessions au chapitre de l'environnement. C'est particulièrement le cas en Europe, où les mesures écologiques ont de plus en plus la faveur du public. Les négociateurs de l'UE seront pressés par leurs mandants de conclure un accord sur ce sujet.

Dans le cadre du compromis entre l'UE et les États-Unis, les négociations commerciales axées précisément sur l'environnement seront limitées aux deux questions mentionnées plus haut. Toutefois, la Déclaration de Doha appelle également le Comité du commerce et de l'environnement à faire porter ses travaux de recherche sur des préoccupations particulières, dont l'étiquetage écologique et l'effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés.

Les témoins entendus par le Sous-comité appuient généralement l'idée d'explorer davantage la relation entre les accords commerciaux de l'OMC et l'environnement. Toutefois, certains ont exprimé des inquiétudes quant à la façon dont se déroulent ces discussions. Selon Elizabeth May, les discussions du CCE seront inévitablement biaisées en faveur des préoccupations commerciales car elles servent d'abord à déterminer si les accords environnementaux perturbent les activités commerciales, et non l'inverse. Elle soutient que des analyses de ce genre jettent le doute sur la légitimité d'accords comme le Protocole de Montréal, par exemple, simplement du fait qu'on demande s'ils sont valides du point de vue de l'OMC.

Par ailleurs, Howard Mann (consultant et avocat en droit commercial) a signalé une disparité entre les points de négociation définis dans la Déclaration de Doha et le travail du CCE. Comme l'indique le paragraphe 32 de la Déclaration, les discussions du CCE peuvent aboutir à des recommandations à l'intention de l'OMC, mais cette dernière n'est aucunement obligée de négocier à cet égard des mesures contraignantes. Par contraste, a fait remarquer M. Mann, des mesures contraignantes seront négociées sur un certain nombre de sujets, comme les barrières non tarifaires, qui n'ont pas d'incidence directe sur l'environnement.

1. Nouvelles négociations

a) Accords multilatéraux sur l'environnement

La relation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales énoncées dans les accords multilatéraux sur l'environnement (AME) est depuis longtemps un sujet de préoccupation pour un certain nombre de pays. À l'heure actuelle, un pays qui impose des restrictions commerciales dans le cadre d'un AME doit prouver qu'elles bénéficient d'une exemption aux termes de l'article 20 du GATT, et de ce fait, qu'elles ne contreviennent pas aux règles de l'OMC. Les prochaines négociations visent à clarifier cette relation.

Un AME est un accord qui intervient entre deux pays ou plus au sujet d'un aspect de la protection de l'environnement. À l'heure actuelle, il en existe environ 200, dont l'Accord de Kyoto et le Protocole de Montréal. Toutefois, 20 seulement d'entre eux contiennent des dispositions en matière de commerce. Même si les AME n'ont jamais donné lieu à des différends commerciaux dans le cadre de l'OMC, la relation incertaine entre les deux ensembles de règles constitue un sujet de préoccupation croissant, d'où l'appel à des éclaircissements.

Les négociations se limiteront à la relation qui existe entre les obligations proprement commerciales des AME et les règles existantes de l'OMC. Elles ne porteront pas sur les mesures qu'un gouvernement peut prendre en marge des AME. Suivant le texte de la Déclaration, les résultats de ces négociations ne lieraient que les pays à la fois signataires d'un AME et membres de l'OMC. En d'autres termes, un pays qui n'a pas signé d'AME ne serait pas touché par les résultats des négociations.

On croit généralement que ces négociations pourraient donner deux types de résultats. D'abord, la clarification pourrait accorder aux AME contenant des obligations commerciales une certaine protection contre le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Ensuite, les règles de l'OMC pourraient encadrer jusqu'à un certain point les AME.

Don Stephenson, du MAECI, se réjouit de l'inclusion de cet élément dans le programme de négociation. Selon lui, les négociations sur la relation entre les règles de l'OMC et les obligations commerciales des AME contribueront notablement à une gestion cohérente des dossiers environnementaux et commerciaux.

Mais de nombreux autres témoins sont loin d'être convaincus qu'une tentative de concilier les AME et les règles de l'OMC pourrait donner de bons résultats, compte tenu de l'énorme différence de poids entre les deux éléments. De fait, des témoins ont souligné que des négociations sur ce sujet ne serviraient qu'à décourager fortement certains pays de négocier des accords environnementaux futurs. Étant donné que les négociations sur l'environnement à l'OMC ne lieraient que les pays signataires à la fois des accords de l'OMC et d'un AME, la participation à des accords environnementaux constituerait une entrave parce qu'en réalité, les pays non participants obtiendraient des droits commerciaux plus importants.

Pour Elizabeth May, le simple fait de demander si les AME sont prohibés dans le cadre du GATT ou de l'OMC a suffi à empêcher la signature d'accords environnementaux assortis de mécanismes d'exécution des obligations commerciales. Elle a signalé qu'aucun nouvel accord environnemental comportant des mécanismes d'exécution n'a été signé depuis que l'OMC a abordé la question de la légalité de ces mécanismes. Elle a aussi fait observer que la position du Canada semble avoir évolué considérablement : son rôle de chef de file lors de la négociation du Protocole de Montréal sur la couche d'ozone, lorsqu'il a fait en sorte que des sanctions commerciales y soient inscrites, est très éloignée de sa position de Kyoto, voulant que l'accord ne contienne aucune sanction commerciale.

En règle générale, les témoins semblaient convenir qu'il n'était pas nécessaire de traiter de la relation entre l'OMC et les AME lors des négociations commerciales à venir. Howard Mann a déclaré que les décisions récentes de l'Organe d'appel de l'OMC étaient généralement en faveur des préoccupations environnementales. Il a souligné que le droit de l'OMC avait évolué considérablement ces dernières années et que son Organe d'appel avait déjà traité la question de la relation entre les accords environnementaux et le droit commercial de manière passablement constructive. D'après M. Mann, dans l'esprit du public, ce débat est un reliquat des débats qui ont eu lieu à la fin des années 80 et au début des années 90, lorsque la jurisprudence de l'OMC et du GATT était très différente de ce qu'elle est aujourd'hui.

D'autres témoins ont fait écho à la position de M. Mann voulant que le Canada élimine de la plateforme de Doha la question des AME par rapport à l'OMC. David Runnalls a dit que l'OMC avait déjà traité la question par le truchement de son Organe d'appel et que la réouverture d'un tel dossier était « dangereuse et inutile ». Il a rappelé au Sous-comité que la question des AME et de l'OMC s'est retrouvée dans le programme de Doha par suite d'une série de compromis qu'il a comparée à une « grosse partie de poker ». Il a ajouté que lorsque des discussions débutent de cette façon et sont menées par des négociateurs n'ayant pour ainsi dire aucune expérience des préoccupations environnementales, le résultat laisse souvent à désirer, car on fait inévitablement des concessions sur les enjeux en discussion.

Le Sous-comité reconnaît que si certains craignent la mise en négociation de cette question, l'inclusion des questions environnementales dans le programme de négociation constitue néanmoins, selon les termes de Don Stephenson, un « progrès décisif pour l'environnement ». Le Sous-comité croit donc qu'il serait prématuré de rejeter cette avancée en refusant de négocier. Toutefois, à la lumière des témoignages reçus, le Sous-comité recommande :

Recommandation 23 :

Que le gouvernement fédéral examine instamment les décisions récentes de l'Organe d'appel de l'OMC liées à l'environnement, en vue de déterminer dans quelle mesure la jurisprudence de l'OMC a évolué et s'il y a un besoin pressant de négociations sur la relation entre les obligations commerciales contenues dans les accords multilatéraux en matière d'environnement et les règles de l'OMC.

b) Commerce des biens et services pour la protection de l'environnement

À Doha, les ministres ont également convenu d'entamer des négociations sur la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et services pour la protection de l'environnement. Cet accord traite expressément des produits servant à protéger l'environnement, qu'il s'agisse de systèmes d'élimination des déchets, de dispositifs de prévention et d'assainissement comme les épurateurs industriels, de matériel de traitement de l'eau ou de convertisseurs catalytiques pour les automobiles.

Les témoins considèrent pour la plupart qu'il s'agit là d'un pas en avant. Don Stephenson a salué l'inclusion de ce sujet de négociation en faisant valoir que l'environnement serait mieux protégé grâce à un meilleur accès aux technologies appropriées. De même, les Manufacturiers et Exportateurs du Canada ont indiqué dans leur mémoire qu'ils seraient en faveur d'une action modeste de l'OMC en vue d'éliminer les droits de douane sur les biens et services associés aux dispositifs antipollution.

On a fait valoir au Sous-comité que la réduction des droits de douane sur les biens et services pour la protection de l'environnement offrait de bons débouchés à l'industrie canadienne de l'environnement. Christopher Henderson (membre exécutif de l'Association canadienne des industries de l'environnement) a signalé au Sous-comité que, selon Statistique Canada, les industries de l'environnement au Canada employaient environ 220 000 personnes en 1998. Cette année-là, les revenus de ces industries se sont élevés à 22 milliards de dollars, dont environ 90 % provenaient de ventes à l'intérieur du pays.

M. Henderson a indiqué que le marché interne pour les produits environnementaux avait plafonné et que les producteurs devaient se tourner vers les marchés d'exportation afin de poursuivre leur expansion. À l'heure actuelle, la part du Canada dans le marché mondial des biens et services pour la protection de l'environnement n'est que de 2,5 %. Il existe de vastes possibilités en Amérique latine dans les domaines de l'assainissement de l'air, de l'élimination des déchets, et des infrastructures, ainsi que de l'amélioration des équipements municipaux grâce, entre autres à des usines de traitement des eaux dans des pays qui manquent d'eau.

Le Sous-comité croit que la libéralisation du commerce des biens d'environnement peut améliorer la protection et l'assainissement de l'environnement à l'échelle mondiale grâce à la réduction des coûts et à une plus grande disponibilité des produits et services nécessaires. Outre les avantages accrus découlant d'une libéralisation des échanges, cela créera également des occasions de croissance pour les entreprises canadiennes. Toutefois, le Sous-comité s'est fait dire également que la capacité des entreprises canadiennes de fournir un service après vente et des services de suivi est limitée par les barrières au commerce des services, y compris au mouvement des personnes. Nous recommandons :

Recommandation 24 :

Que le Canada cherche activement, au sein de l'OMC, à réduire les obstacles au commerce dans l'industrie des biens et services pour la protection de l'environnement. En négociant cette position à l'OMC, le Canada devrait garder présentes à l'esprit les limites que les obstacles au commerce des services peuvent imposer à la capacité des entreprises canadiennes de fournir le soutien technique nécessaire et le service après vente pour leurs produits environnementaux.

Les témoins étaient généralement réceptifs à l'idée de négociations commerciales sur les produits environnementaux, mais certains se sont dits préoccupés par les implications plus vastes de ces discussions. Par exemple, la Fédération canadienne des municipalités a indiqué que les négociations sur l'environnement à l'OMC, de même que les négociations sur le commerce des services, pourraient avoir pour effet de limiter la

capacité des administrations municipales de réglementer et de fournir des services publics, en particulier lorsque entrent en jeu des partenariats entre les secteurs public et privé ou d'autres éléments de nature commerciale.

Un autre sujet important lié aux nouvelles négociations sur les biens et services pour la protection de l'environnement est la question de savoir si ces négociations ouvrent la voie à la vente privée d'eau en vrac[18]. Le Sous-comité a demandé aux témoins des éclaircissements à ce sujet, mais les témoignages n'ont malheureusement pas été concluants.

Howard Mann, avocat en droit de l'environnement et du commerce, a reconnu qu'il ne pouvait envisager toutes les répercussions sur la vente d'eau des négociations touchant les biens et services pour la protection de l'environnement. Il a signalé que les prochaines négociations sur le commerce des services pourraient forcer la multinationalisation ou la bilatéralisation des services d'eau là où l'eau franchit des frontières. Il a cependant souligné que tout dépendra de l'issue de l'actuel cycle de négociations.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) a également exprimé des préoccupations au sujet de la vente d'eau dans le contexte de l'AGCS. Elle reconnaît que les ventes d'eau en vrac et les services d'eau ne font pas partie actuellement des engagements du Canada dans le cadre de l'AGCS, mais elle craint que les dispositions issues du nouveau cycle n'autorisent la vente d'eau en vrac. Dans son mémoire au Sous-comité, la FCM a demandé des garanties que les services d'approvisionnement en eau soient toujours exclus des engagements aux termes de l'AGCS.

Différentes interprétations du libellé de la Déclaration de Doha ont donné lieu à des conclusions diamétralement opposées quant à la situation des ventes d'eau en vrac et des services d'approvisionnement en eau dans le contexte du prochain cycle de négociations. Le Sous-comité n'est toujours pas convaincu que les négociations obligeront le Canada à ouvrir ses réserves d'eau aux marchés de la concurrence. Par contre, il est conscient que de nombreux Canadiens ne veulent tolérer aucune ambiguïté à ce sujet. Nous recommandons :

---

[18] Le point de vue selon lequel le paragraphe 2 de l'article 31 de la Déclaration de Doha pourrait permettre la vente d'eau en vrac a été évoqué publiquement, entre autres par Maude Marlow, présidente du Conseil des Canadiens. Mme Barlow soutient que la réduction des barrières au commerce des biens et services pour la protection de l'environnement rendra illégales les restrictions sur l'exportation d'eau en vrac à des fins commerciales. Cette position est en nette contradiction avec celle de Bill Dymond, directeur exécutif du Centre de droit et de politique commerciale à l'université Carleton et l'Université d'Ottawa, qui insiste sur le fait qu'un permis du gouvernement fédéral est nécessaire pour permettre la vente d'eau au Canada, et sans lequel aucune exportation ne peut avoir lieu.

Recommandation 25 :

Que, afin d'éliminer toute ambiguïté au sujet des exportations d'eau en vrac, le gouvernement fédéral explique clairement aux Canadiens comment, selon son interprétation juridique du mandat de négociation de Doha, celui-ci ne compromet pas sa position qu'aucune exportation de cette nature en provenance du Canada n'est autorisée. En outre, les négociateurs canadiens devraient veiller à ce qu'il n'y ait aucune ambiguïté sur la position du Canada à cet égard au cours du prochain cycle de négociations commerciales. Enfin, à la conclusion des négociations, le gouvernement fédéral devrait communiquer à tous les Canadiens son interprétation juridique de tout accord négocié, afin qu'il y ait le moins possible de malentendus.

2. Discussions sur l'environnement

Par suite de la Déclaration de Doha, les AME et les biens et services pour la protection de l'environnement figurent à l'ordre du jour du prochain cycle de négociations commerciales. Plusieurs autres questions liées à l'environnement seront abordées dans le cadre des discussions du Comité du commerce et de l'environnement (CCE) de l'OMC.

a) L'étiquetage écologique

C'est le cas entre autres de l'étiquetage écologique, c'est-à-dire le fait d'indiquer sur les produits qu'ils répondent à certaines normes environnementales. Le débat sur l'« éco-étiquetage » dans le cadre de l'OMC s'étend aux étiquettes se rapportant non seulement au produit lui-même, mais au procédé de fabrication. Il pourrait s'agir, par exemple, d'indications relatives au bien-être des animaux ou d'ordre socio-éthique. Le Comité de l'OMC a reçu l'instruction d'étudier l'impact de l'éco-étiquetage sur le commerce et de voir si les règles de l'OMC entravent les politiques nationales en la matière. Cette question est aussi abordée dans les discussions parallèles du Comité des obstacles techniques au commerce de l'OMC.

Sur ce point, les témoignages ont été peu nombreux. Cela pourrait tenir en partie au fait que les discussions du CCE ont des répercussions limitées. Comme on l'a déjà mentionné, le CCE a le pouvoir de faire des recommandations à l'OMC, mais il ne peut agir directement sur les négociations commerciales comme telles.

Les témoins qui se sont exprimés à ce sujet sont demeurés circonspects. Elizabeth May, du Sierra Club, croit qu'à ce chapitre, l'OMC « cherche des solutions à un problème inexistant ». Mme May a indiqué que la solution à cette question et à d'autres débats environnementaux consiste à accroître la force relative des mécanismes globaux de gouvernance environnementale, afin de renforcer la confiance dans ces organisations.

b) Définition de scénarios « gagnants partout »

Parmi les autres sujets que le CCE est chargé d'étudier, il y a l'effet des règlements environnementaux sur l'accès aux marchés et la définition de scénarios « gagnants partout ». Concernant l'accès aux marchés, il s'agira de trouver le juste milieu entre les objectifs commerciaux et les objectifs environnementaux tout en tenant compte des préoccupations des pays les moins avancés. Quant aux scénarios « gagnants », il s'agit de trouver des cas où l'élimination des restrictions ou des distorsions commerciales peut bénéficier à la fois au commerce, au développement et à l'environnement.

Le Sous-comité a pris connaissance de deux domaines particuliers où il existe des possibilités de scénarios gagnants. Dans le premier cas, il s'agit des subventions qui sont nuisibles pour l'environnement. David Runnalls a indiqué au Sous-comité qu'il existe d'« innombrables » subventions de cette nature intégrées aux politiques de la plupart des gouvernements. À son avis, non seulement ces subventions sont dommageables pour l'environnement, mais elles ont un effet de distorsion sur le commerce et sont prohibées dans le cadre l'OMC. Tant les économistes du commerce que les environnementalistes verraient d'un bon œil un effort concerté en vue de recenser et d'éliminer ces subventions.

M. Runnalls a également fait valoir que tout nouvel accord dans le domaine agricole pourrait avoir une incidence importante sur l'environnement, et que le lien entre la production agricole et la bonne intendance de l'environnement constituerait sans doute une position de négociation pour l'UE. M. Runnalls a reconnu l'existence d'arguments en faveur de subventions agricoles sans effet nuisible sur l'environnement, mais il a signalé qu'il serait très difficile de distinguer entre subventions nuisibles et non nuisibles. À son avis, il pourrait s'agir d'un des principaux défis pour le Canada dans ce cycle de négociations commerciales.

3. Autres préoccupations environnementales liées à la Déclaration de Doha

On a signalé au Sous-comité que seuls les paragraphes 31 et 32 de la Déclaration de Doha portent précisément sur les questions environnementales, mais qu'ils ne constituent qu'une toute petite partie des références à l'environnement dans la Déclaration. Les témoins ont en effet informé le Comité du fait qu'un certain nombre d'autres paragraphes mettent implicitement des questions environnementales sur le tapis.

Il y a, entre autres le paragraphe 6, lequel, selon Howard Mann, « [...] réitère la suprématie du droit commercial sur le droit environnemental interne. Autrement dit, une mesure environnementale qui a une incidence quelconque sur le commerce [...] devra en

tous points respecter le droit commercial, quel qu'en soit l'état par suite des négociations de Doha. Il s'agit donc d'une clause de suprématie inscrite au tout début de la *Déclaration ministérielle de Doha.*[19] »

Plusieurs autres articles de la Déclaration ont pour effet de mettre des questions environnementales sur le tapis. On a, entre autres mentionné au Comité les paragraphes 13 et 14 sur l'agriculture, 15 et 16 sur les services et l'accès aux marchés, 17 sur les droits de propriété intellectuelle, 20-22 sur l'investissement, et 28 sur les pêches.

On a fait observer au Sous-comité que toutes les lois de protection de l'environnement étaient également assujetties de manière implicite aux négociations, car elles entrent dans la catégorie des barrières non tarifaires au commerce. Howard Mann a remarqué que même si les décisions récentes de l'Organe d'appel de l'OMC ont été accueillies favorablement par les environnementalistes, du fait d'une interprétation relativement large des préoccupations environnementales, un certain nombre de pays aimeraient supprimer ces avancées lors des négociations du présent cycle sur les barrières non tarifaires.

TRANSPARENCE ET COMMUNICATIONS

A. Contexte

Comme l'indique le document d'information sur la Réunion ministérielle de Doha, la « transparence désigne la visibilité et la clarté des lois, des règlements et des procédures[20] ». La transparence est un enjeu tant au niveau de l'établissement des politiques commerciales nationales qu'au niveau institutionnel (à l'OMC par exemple). Au niveau national, le gouvernement du Canada avait, avant Doha, consulté ses citoyens pour obtenir leur avis. Selon Warren Allmand, plus de documents ont été rendus publics que par le passé. Le gouvernement prépare également une stratégie de consultation qui permettrait de faire participer les entreprises, les groupes d'intérêt public et le grand public. Les travaux de notre Sous-comité sont perçus comme une première étape du processus de consultation.

Le rôle des provinces dans la prise des décisions est un des points qui ont été soulevés au sujet des consultations fédérales sur l'OMC. Ce rôle s'élargit dès lors que les négociations de l'OMC abordent des domaines de compétence provinciale (p.ex., services, marchés d'État, investissement). Peter Clark a loué le processus actuel de consultation entre l'administration fédérale et les provinces et celui qui est en place au niveau ministériel. Cependant, il a critiqué l'absence d'interaction entre le Parlement du

---

19 H. Mann, témoignage sur l'environnement.

20 *Transparence — Document d'information*, document du MAECI préparé en prévision de la Réunion ministérielle de Doha de novembre 2001, p. 1. (http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transp-Info-f.asp)

Canada et les provinces au sujet de l'OMC et la participation insuffisante des parlementaires à la prise des décisions du gouvernement fédéral concernant l'OMC en général.

Selon le Sous-comité, il est essentiel que le gouvernement du Canada cherche activement à connaître l'opinion des provinces, d'autant que les administrations fédérales sont tenues (en vertu de l'article 24, paragraphe 12, du GATT) de veiller à ce que les décisions prises pendant les négociations et qui touchent les provinces soient mises en oeuvre à l'échelle nationale. En effet, une fois les négociations terminées, les provinces doivent adopter les lois appropriées dans les domaines qui leur sont dévolus aux termes de la Constitution canadienne.

Aux fins du présent rapport, cependant, la question clé demeure la relation entre l'OMC et le public international, c'est-à-dire les particuliers, les ONG et les parlementaires.

Avant la Conférence ministérielle de novembre 2001 à Doha, l'OMC avait adopté certaines mesures pour accroître la transparence de ses activités :

- en diffusant sur le Web la plupart des documents officiels après six mois;
- en diffusant sur le Web les propositions des pays membres relativement à l'agriculture et aux services;
- en organisant des symposiums pour permettre l'échange de points de vue et d'information avec les organisations non gouvernementales (ONG).

Réagissant aux reproches que ces mesures étaient insuffisantes, les pays membres se sont entendus sur le paragraphe 10 de la Déclaration ministérielle, aux termes duquel l'OMC s'engage à accroître la transparence de ses activités. Elle atteindra cet objectif en diffusant l'information plus efficacement et plus rapidement et en élargissant son programme de communication.

Sur ce dernier point, l'OMC s'est engagé à Doha à améliorer le dialogue avec le public (communication). Les efforts pour assurer la participation (p. ex., le symposium de deux jours tenu à Genève en juillet 2001 consacré aux problèmes auxquels se heurte le système commercial multilatéral), promouvoir une meilleure compréhension de l'OMC et expliquer les avantages d'un système commercial multilatéral doté de règles se poursuivront et s'amélioreront.

B. Points de vue contradictoires sur la transparence à l'externe

Certes, la transparence fait des progrès, mais elle demeure une problématique car aucun consensus n'existe quant aux prochaines étapes à franchir. Plusieurs pays s'inquiètent de la menace que représente une plus grande ouverture pour la nature intergouvernementale de l'OMC.

Les avis sont clairement partagés en ce qui concerne la transparence de l'OMC. D'une part, certains soutiennent qu'une plus grande ouverture nuirait à la confidentialité qu'exigent souvent les négociations internationales, ce qui risquerait de compromettre les discussions. Ils prétendent également qu'une plus grande ouverture pourrait donner une trop grande influence à certains groupes (plus particulièrement dans les pays développés) et diminuer le caractère intergouvernemental de l'OMC. Selon Warren Allmand (Droits et Démocratie), bien des pays membres de l'OMC qui sont opposés à la transparence ne sont même pas des démocraties.

D'autre part, d'aucuns croient que l'institution devrait faire preuve de plus d'ouverture afin d'être davantage responsable envers le public et d'être plus sensible à ses préoccupations face au commerce et à la libéralisation du commerce. D'après ce point de vue et compte tenu de ces préoccupations, l'intervention directe des groupes représentant de larges secteurs de la société dans l'établissement des politiques commerciales serait utile.

Le gouvernement canadien est un fervent partisan d'une plus grande transparence pour l'OMC, faisant remarquer que l'organisation elle-même bénéficierait d'une plus grande ouverture et « que donner plus de visibilité à l'OMC permettra au public d'apprécier les avantages de la libéralisation du commerce et de mieux comprendre les règles claires et équitables qui servent d'assise au système du commerce international[21] ». Sergio Marchi a même affirmé au Sous-comité que l'avenir de l'OMC dépendait de l'augmentation de la transparence.

En vue d'accroître davantage la transparence, le Canada a proposé de lever les restrictions sur la diffusion des documents de l'OMC après trois mois et de mettre en circulation les documents de travail du Secrétariat de l'OMC, les contributions des membres, les projets d'ordres du jour, les compte rendus des réunions et les notes de discussion; de diffuser sur le Web les examens de la politique commerciale des divers membres de l'OMC; de publier les mémoires présentés dans les dossiers de règlement des différends; et de créer un organisme de consultation sans pouvoir exécutoire qui fournirait des conseils éclairés aux membres de l'OMC.

---

[21] *Transparence* — Document d'information, p. 3 (http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/Transp-Info-f.asp).

Le Canada est également un ardent défenseur d'un programme de communication élargi qui mettrait l'accent sur la tenue de réunions, de symposiums et d'ateliers avec les ONG. Il a fait valoir qu'une partie du budget du Secrétariat de l'OMC devrait servir au financement continu d'initiatives de communication.

M. Allmand déplore que l'OMC continue d'avoir des problèmes sérieux de transparence et de communication. Il a fait remarquer qu'il faut distinguer les différents types de réunions de l'OMC lorsqu'on aborde la question de la transparence : les conférences ministérielles très médiatisées, où il y a plus de transparence[22]; les négociations après Doha, pour lesquelles très peu d'information est disponible; et les groupes spéciaux de règlement des différends, dont les décisions peuvent avoir des répercussions importantes sur l'économie, la santé et l'environnement des pays, pour lesquels il existe peu d'information sur le processus et le contenu des délibérations.

C. Consultation avec les parlementaires

En vue d'accroître les activités de communication de l'OMC, le Canada a proposé d'organiser des réunions officieuses (peut-être une fois par année) entre les parlementaires des pays membres de l'OMC et le personnel de l'OMC[23]. Ce genre de rencontre permettrait aux parlementaires de participer aux débats sur les politiques commerciales internationales, jugées par le gouvernement du Canada comme étant cruciales en raison du recoupement accru entre les politiques commerciales et les politiques économiques et sociales des États.

L'OMC appuie ce genre d'interaction, son directeur général (Mike Moore) étant très favorable à la participation accrue des parlementaires du fait qu'ils sont les représentants de la société.

Fergus Watt (directeur exécutif, Mouvement canadien pour une fédération mondiale) a souligné que les parlementaires canadiens ont toujours été au premier rang pour ce qui est d'améliorer la transparence de l'OMC en proposant que l'organisation ait une dimension parlementaire. Les parlementaires s'intéressent de plus en plus aux travaux de l'OMC. À Seattle, 120 parlementaires ont réclamé la création d'un organe permanent au même titre que l'OMC. Cet appel a été suivi de deux réunions

---

22 À Doha, selon M. Allmand, il y a eu chaque jour une séance d'information et un échange d'information par téléconférence d'une ou deux heures avec les groupes qui ne pouvaient être présents. Malheureusement, peu d'ONG ont pu y assister et la participation des citoyens a été empêchée dès le départ. En outre, beaucoup de pays en développement ont jugé que le processus de consensus (consultation sur le projet de texte, nomination des amis du président — les hommes verts — comme animateurs) n'avait pas été transparent, et que leurs opinions n'avaient pas toujours été prises en compte dans le texte de la Déclaration.

23 Tous les pays ne sont pas des démocraties dotées d'un parlement. Pour eux, M. Allmand envisage une participation directe de leurs citoyens à une assemblée de l'OMC. La consultation et la supervision devraient, par conséquent, se faire en deux temps.

parlementaires en 2001 : une réunion a été organisée en avril par le Parlement européen et en juin, l'Union interparlementaire a tenu une conférence à Genève sur le rôle que jouent les parlements dans la définition des priorités du commerce international.

À Doha, plus de 90 parlementaires (dont sept Canadiens) se sont réunis et ont publié une déclaration dans laquelle ils prônent une plus grande participation des parlementaires[24]. Ils n'ont pas réussi, cependant, à faire inscrire une référence à cette participation dans la Déclaration de Doha.

D'autres symposiums sont prévus, notamment une conférence commune de l'Union interparlementaire et du Parlement européen sur les questions commerciales en 2002 et un symposium de trois jours réunissant des parlementaires et des représentants des citoyens (le premier en date) organisé par l'OMC en avril 2002, où l'on discutera de développement ainsi que du fonctionnement et du financement de l'OMC.

Il n'est pas encore clair quel serait le meilleur mandat ou la meilleure structure à donner à d'éventuelles réunions périodiques avec des parlementaires. M. Watt a indiqué qu'il y a deux visions concurrentes de la structure et des fonctions d'une assemblée de parlementaires. La première est celle du modèle de l'Union interparlementaire (UI), établie à Genève, qui serait l'hôte des réunions (l'UI a déjà le statut d'observateur à l'OMC). Le modèle de l'UI est celui que préfère l'OMC. De nombreux parlementaires européens et canadiens ont également proposé une assemblée parlementaire de l'OMC plus permanente, analogue à l'assemblée des parlementaires de l'OTAN ou à l'assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

M. Watt est convaincu que, étant donné les pouvoirs de l'OMC et son influence sur les pays, il est essentiel de mettre sur pied un organisme parlementaire fort pour donner le point de vue politique et agir comme forum pour les débats publics sur les dossiers de l'OMC. Organe consultatif et délibérant seulement, un tel organisme suivrait les négociations, prendrait position sur des dossiers et donnerait son avis à titre d'organisme ou ses membres feraient rapport à leur pays respectif. Nous sommes d'avis que seule une assemblée parlementaire permanente serait en mesure de s'acquitter de cette tâche efficacement. Le Sous-comité recommande :

Recommandation 26 :

Que le gouvernement du Canada multiplie ses efforts en vue de dégager un consensus à l'OMC sur la création d'un mécanisme parlementaire permanent de l'OMC afin d'associer plus étroitement les parlementaires et les élus au travail de l'OMC, et d'établir une communication entre l'OMC, les citoyens et le public. La constitution d'un tel mécanisme comporte trois éléments : la structure et le financement du mécanisme, la représentation, et le lien organisationnel qui le lierait à l'OMC.

---

[24] Cette réunion a été organisée par l'Union interparlementaire et un comité du Parlement européen.

D. Transparence à l'interne et prise de décisions efficace à l'OMC

Pendant la séance du Sous-comité sur la transparence et la communication de l'OMC, Warren Allmand a affirmé que le processus de négociation de Doha avait nuit aux pays en développement car « les hommes verts » (les amis du président de l'OMC, Stuart Harbinson, nommés animateurs) avaient remplacé « le foyer d'attente » où seuls quelques pays en développement avaient été consultés. Selon le témoin, les « amis du président » n'ont pas tenu compte des opinions des pays en développement les plus pauvres dans la rédaction du texte définitif des négociations de l'OMC.

Ce point de vue va à l'encontre de celui du gouvernement du Canada. Dans un discours prononcé en décembre 2001 devant les Manufacturiers et Exportateurs du Québec, le ministre du Commerce international a attribué en bonne partie le succès de la réunion de Doha à l'efficacité du processus de préparation interne de l'OMC : « Cette fois-ci, il s'est agi d'un processus inclusif, dans lequel chaque participant avait voix au chapitre, et chaque participant avait l'occasion de soumettre ses questions à la table. Il y a eu littéralement des dizaines de réunions entre les ambassadeurs à Genève, portant sur la liste de griefs au sujet du Cycle de l'Uruguay — les 'questions de mise en œuvre' — et sur tout autre sujet que les membres souhaitaient aborder à Doha[25]. »

Cette déclaration confirme la position du gouvernement fédéral en réponse aux recommandations du rapport du Sous-comité sur les relations économiques entre le Canada et l'Europe. Dans ce rapport, nous réclamions de l'OMC un processus de prise de décisions plus efficace. Dans sa réponse, le MAECI remarque que le Secrétariat de l'OMC déploie « des efforts concertés pour rendre les consultations internes qui précèdent la plupart des décisions prises par les membres aussi transparentes et inclusives que possible. Depuis la troisième Conférence ministérielle de l'OMC (Seattle), ces efforts ont été très bien accueillis puisqu'ils répondent aux préoccupations de certains membres au sujet des procédures de prise de décisions à l'OMC[26] ». Pour obtenir une perspective plus large et tisser des liens avec d'autres institutions internationales, il faudrait envisager de faire participer d'autres organisations internationales clés, comme l'Organisation internationale du Travail et le Programme des Nations Unies pour l'environnement, aux négociations de l'OMC.

Malgré cette interprétation positive des événements de Doha et compte tenu du témoignage reçu, le Sous-comité demeure préoccupé par l'absence d'un mode de prise de décisions efficace et efficient à l'OMC. D'autres options pourraient éventuellement être préférables, mais celle-ci mérite qu'on s'y attarde : former un petit comité de direction,

---

25 Notes pour une allocution de l'honorable Pierre Pettigrew, ministre du Commerce international, devant les Manufacturiers et Exportateurs du Québec : *Les lendemains de Doha : un gain pour le monde*; 3 décembre 2001 (http://webapps.dfait-aeci.gc.ca/minpub/Publication.asp?FileSpec=/Min_Pub_Docs/104748.htm& bPrint=False&Year=&Language=F).

26 Réponse du gouvernement au cinquième rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international *(Traverser l'Atlantique : Élargir les relations économiques entre le Canada et l'Europe)*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 2001, p. 14.

officieux, composé d'environ 20 représentants des pays membres de l'OMC[27]. Ce comité serait chargé d'établir un consensus sur les questions commerciales pendant les moments critiques où des décisions importantes doivent être prises.

Selon nous, l'OMC doit revoir la façon dont elle prend ses décisions administratives internes. Par exemple, la longue et difficile procédure pour choisir l'actuel directeur général actuel de l'OMC a créé quelques frictions au sein de l'organisation. Il faut mettre bon ordre à cette situation. Pour résoudre le problème du contenu et du mode de prise de décisions, le Sous-comité recommande :

Recommandation 27 :

Que le gouvernement du Canada réexamine la recommandation 14 du Sous-comité contenue dans son rapport de juin 2001 sur les relations économiques entre le Canada et l'Europe (*Traverser l'Atlantique : Élargir les relations économiques entre le Canada et l'Europe*) et que, en collaboration avec les pays ayant les mêmes visées que lui, il encourage l'OMC à se doter de procédures de prise de décisions plus officielles, efficientes et efficaces. Il faudrait établir des procédures distinctes pour les décisions administratives (qui concernent par exemple les processus internes) et pour celles concernant les enjeux commerciaux.

Recommandation 28 :

Que le gouvernement fédéral propose aux membres de l'OMC que l'Organisation internationale du Travail et le Programme des Nations Unies pour l'environnement soient autorisés à fournir directement leurs avis d'experts pendant les négociations.

UN DERNIER MOT

Lors de sa comparution devant le Sous-comité, Pierre Laliberté (économiste principal, Congrès du travail du Canada) a fait remarquer que les pays non démocratiques étaient ceux qui ne respectaient pas les droits fondamentaux de leurs citoyens. À son avis, ces pays ne devraient pas pouvoir compter sur les mêmes privilèges commerciaux et économiques que ceux qui respectent ces principes. Essentiellement, il a préconisé l'instauration de la conditionnalité à l'OMC, de manière à ce que les pays n'aient pas droit aux avantages du libre-échange, lorsqu'ils violent les droits démocratiques et les droits dans le domaine du travail. Le Sous-comité souhaiterait que cette proposition soit examinée plus avant et il recommande :

---

[27] Pour plus de détails sur ce modèle, consulter l'article « Decision-making in the WTO » de Jeffrey J. Schott et Jayashree Watal, paru dans *International Economics Policy Briefs*, Institute for International Economics, mars 2000.

Recommandation 29 :

Que le gouvernement du Canada fasse la promotion de l'introduction dans les accords de l'OMC de dispositions visant à lier la possibilité pour les pays de profiter de leur appartenance à l'OMC à la preuve qu'ils respectent les droits relatifs à la démocratie.

ANNEXE A
PROCESSUS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

La plupart du temps, un différend naît lorsqu'un pays membre estime qu'un autre membre a enfreint ses obligations en vertu d'un accord de l'OMC. Le processus de règlement des différends se divise en quatre étapes : les consultations, le groupe spécial, l'appel et l'exécution de la décision. Le tout est supervisé par l'Organe de règlement des différends (ORD) — le Conseil général siégeant à un autre titre — qui se compose de tous les pays membres et qui est chargé de l'administration du Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (ci-après MRD). Le tableau 1 indique la durée approximative du règlement d'un différend.

Tableau 1 : Durée approximative du règlement d'un différend

Étape	Durée
Consultations, médiation, etc.	60 jours
Établissement du groupe spécial et désignation de ses membres	45 jours
Présentation du rapport final du groupe spécial aux parties	6 mois
Présentation du rapport final du groupe spécial aux Membres de l'OMC	3 semaines
Adoption du rapport par l'Organe de règlement des différends (s'il n'y a pas appel)	60 jours
TOTAL (sans appel)	**1 an**
Présentation du rapport d'appel	60-90 jours
Adoption du rapport d'appel par l'Organe de règlement des différends	30 jours
TOTAL (avec appel)	**1 an et 3 mois**

Source : *Règlement des différends : La « contribution la plus originale » de l'OMC*, disponible dans le site Web de l'OMC, à : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/disp1_f.htm

1. Consultations

En vertu du MRD, les parties à un différend doivent d'abord tenter de le régler par des consultations entre les gouvernements concernés. La plupart des différends se règlent de cette façon en moins de 60 jours. Si elles ne peuvent parvenir à une solution, elles peuvent faire appel à la médiation ou à la conciliation, et peuvent demander au directeur général de l'OMC de les aider.

2. Groupe spécial

Si les consultations n'aboutissent pas, le pays plaignant peut demander à l'ORD d'établir un groupe spécial de règlement des différends; cette procédure peut prendre 45 jours. Elle ne peut être interrompue à moins que l'ORD décide par consensus de ne pas établir de groupe spécial. Les pays membres qui ont un intérêt particulier dans une affaire peuvent participer au règlement à titre de tierces parties, un statut qui les autorise à s'adresser au groupe spécial.

Une fois que le groupe d'appel est établi, les parties doivent s'entendre sur sa composition. Il est généralement formé de trois personnes qui proviennent du milieu gouvernemental ou non, qui possèdent des compétences reconnues en matière de commerce international et qui n'ont aucune attache avec l'une ou l'autre des parties au différend. Le Secrétariat de l'OMC aide les parties à choisir les membres du groupe spécial, mais si elles n'arrivent pas à s'entendre, l'une ou l'autre peut demander au directeur général de trancher la question. Le Canada a récemment demandé au directeur général de choisir les membres du groupe spécial qui se penchera sur son différend sur le bois d'œuvre résineux, puisqu'il ne parvenait pas à s'entendre avec les États-Unis.

Le groupe spécial entend les arguments de chaque partie et détermine si le pays visé a en effet contrevenu à ses obligations en vertu des accords de l'OMC. La procédure exacte varie selon la cause et est définie dans le MRD. Par exemple, le groupe spécial peut consulter des scientifiques ou des spécialistes lorsqu'il étudie des questions complexes. Les audiences du groupe spécial se déroulent à huis clos — seul le pays plaignant, le pays mis en cause et les tierces parties peuvent y assister — et toute la documentation est confidentielle. Cependant, le Canada rend publics les arguments qu'il soumet aux groupes spéciaux.

Le groupe spécial prépare son rapport final et le remet aux parties au plus tard six mois après le début de la procédure. La durée des différentes étapes de la procédure est indiquée au tableau 2. Si le rapport n'est pas contesté, il est habituellement adopté par l'ORD au plus tard 60 jours après sa distribution, après quoi, il devient une décision officielle de l'OMC. Seul l'ORD, par une décision prise par consensus, peut empêcher l'adoption d'un rapport.

Tableau 2 : Durée approximative des travaux du groupe spécial

Nota : Ce calendrier peut être modifié en raison d'événements imprévus. Des réunions supplémentaires avec les parties peuvent être organisées au besoin.

Étape	Durée
Chaque partie au différend expose par écrit au groupe spécial ses arguments :	
1) le pays plaignant	3-6 semaines
2) le pays mis en cause	2-3 semaines
Date, heure et lieu de la première réunion avec les parties; séance avec les tierces parties	1-2 semaines
Réception des réfutations écrites	2-3 semaines
Date, heure et lieu de la deuxième réunion avec les parties	1-2 semaines
Remise aux parties de la partie descriptive du rapport	2-4 semaines
Réception des commentaires des parties sur la partie descriptive du rapport	2 semaines
Remise aux parties du rapport préliminaire, y compris les constatations et les conclusions	2-4 semaines
Délai pour demander la révision d'une ou plusieurs parties du rapport	1 semaine
Période de révision du groupe spécial, et réunions supplémentaires avec les parties	2 semaines
Remise du rapport final aux parties	2 semaines
Distribution du rapport final à tous les membres de l'OMC	3 semaines

Source : Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, annexe 3.

3. Appel

L'une ou l'autre partie, ou les deux, peut interjeter appel de la décision du groupe spécial devant l'Organe d'appel de l'OMC, dans les 60 jours suivant sa publication. L'Organe d'appel se compose de sept personnes nommées pour quatre ans par l'ORD et dont l'expertise est reconnue en matière de droit, de commerce international et des accords de l'OMC. La composition de l'Organe d'appel doit être représentative des membres de l'OMC.

L'appel est entendu par trois membres de l'Organe d'appel et ne peut porter que sur l'interprétation juridique ou des questions de droit. On ne peut donc pas soumettre de nouvelles preuves ou demander un réexamen des preuves déjà présentées. Un appel dure généralement 60 jours. L'ORD doit ensuite adopter le rapport d'appel, ainsi que le

rapport afférent du groupe spécial (avec modifications s'il y a lieu), dans les 30 jours qui suivent sa distribution aux membres de l'ORD. Les parties au différend doivent accepter sans condition le rapport d'appel, à moins que l'ORD décide par consensus de ne pas l'adopter.

4. Exécution de la décision

L'ORD surveille l'application des recommandations et décisions adoptées par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel. L'exécution d'une décision peut prendre beaucoup de temps.

Le pays mis en cause et reconnu coupable d'avoir enfreint les accords de l'OMC doit annoncer son intention de se conformer à la décision dans les 30 jours suivant l'adoption du rapport. Un « délai raisonnable » lui est habituellement accordé. S'il ne s'exécute pas dans ce délai, il doit engager des négociations avec le pays plaignant afin de trouver une « compensation mutuellement satisfaisante ». Si, au bout de 20 jours, aucune compensation satisfaisante n'a été convenue, la partie plaignante peut demander à l'ORD l'autorisation de suspendre l'application de concessions ou d'autres obligations à l'encontre de l'autre partie. Il peut s'agir de sanctions commerciales limitées, comme l'augmentation des tarifs douaniers ou l'imposition d'une surtaxe aux importations de l'autre partie. L'application de telles sanctions est surveillée de près par l'ORD et doit correspondre aux dommages découlant de l'infraction initiale.

ANNEXE B
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Agence canadienne de développement international	30/01/2002	17
Bill Singleton, directeur p.i., Politiques économiques		
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire		
Suzanne Vinet, négociatrice principale en agriculture		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Steve Brereton, directeur, Direction de la politique commerciale sur l'investissement		
Johanne Forest, conseillère en politiques de commerce et environnement, Direction des relations environnementales		
Frédéric Seppey, directeur adjoint, Accords régionaux		
Don Stephenson, directeur général de la politique commerciale II, Services, Investissement et Propriété intellectuelle		
Randle Wilson, directeur, Direction de la planification de la politique commerciale		
Centre canadien de politiques alternatives	31/01/2002	18
Bruce Campbell, directeur exécutif		
Centre des politiques de commerce et de droit de l'Université Carleton		
Bill Dymond, directeur exécutif		
William Miner, associé principal		
« Grey, Clark, Shih and Associates Limited »		
Peter Clark, président		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	07/02/2002	20
Sergio Marchi, représentant et ambassadeur du Canada auprès du Bureau des Nations Unies et de l'Organisation mondiale du commerce		
Don Stephenson, directeur général de la politique commerciale II, Services, Investissement et Propriété intellectuelle		
Randle Wilson, directeur		
« Cassels, Brock and Blackwell »	20/02/2002	21
Lawrence Herman, avocat pour le Commerce international		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Claude Carrière, directeur général, Politique commerciale I		
« Robarts Centre for Canadian Studies »		
Daniel Drache, directeur		
Thomas & Davies		
Serge Fréchette, avocat		
À titre personnel		
Jon Johnson, partenaire, Goodmans LL.P., Toronto		
Conseil canadien pour la coopération internationale	21/02/2002	22
Gerry Barr, président		
Gauri Sreenivasan, coordonnatrice, orientation politique		
Conseil canadien pour le commerce international		
Robert Keyes, président et directeur général		
Consultants en politique de commerce internationale inc.		
Kathleen Macmillan, présidente		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Fédération canadienne du vêtement	21/02/2002	22
Bob Kirke, directeur exécutif		
Jack Kivenko, membre		
Elliot Lifson, président		
Institut Nord-Sud		
Ann Weston, vice-présidente		
Producteurs laitiers du Canada		
Yves Leduc, directeur adjoint, département du commerce international		
Droits et démocratie	27/02/2002	23
Warren Allmand, président		
Mouvement canadien pour une fédération mondiale		
Fergus Watt, directeur général		
Association canadienne des industries de l'environnement	28/02/2002	24
Christopher Henderson, ancien président du conseil d'administration et directeur général, "The Delphi Group"		
Rebecca Last, directrice, Programmes et des Politiques		
Club Sierra du Canada		
Elizabeth May, directrice générale		
Institut international pour le développement durable		
David Runnalls, président		
À titre personnel		
Howard Mann, consultant et avocat en droit commercial		
Fédération canadienne des municipalités	13/03/2002	25
John Burrett, Analyste en chef		
Jim W. Knight, directeur exécutif		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Manufacturiers et Exportateurs du Canada	13/03/2002	25
Mark Boudreau, premier directeur, Politique et Recherche		
Jason Myers, économiste en chef		
Alliance canadienne du commerce agro-alimentaire	20/03/2002	26
Liam McCreery, président		
Association canadienne des éleveurs		
Jim Caldwell, directeur, Affaires gouvernementales		
Neil Jahnke, président		
Commission canadienne du blé		
Larry Hill, directeur, Conseil d'administration		
Victor Jarjour, vice-président, Politiques et Planification stratégique		
Carl Potts, Politiques et planification stratégique		
Fédération canadienne de l'agriculture		
Dietwald Claus, analyste des politiques		
Bob Friesen, président		
Brigid Rivoire, directeur exécutif		
Institut canadien du sucre		
Sandra Marsden, présidente		
Union des producteurs agricoles du Québec		
Serge Lebeau, directeur adjoint, Recherches et Politiques agricoles		
Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques	21/03/2002	27
Jim Keon, président		
Association canadienne des producteurs d'acier		
Barry Lacombe, président		
Coalition pour la diversité culturelle		
Robert Pilon, vice-président exécutif		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
La Chambre de commerce du Canada	21/03/2002	27
Alexander Lofthouse, analyste des politiques		
Clifford Sosnow, membre		
Association canadienne des professeures et professeurs d'université	10/04/2002	28
David Robinson, directeur général associé		
Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires		
David Barlow, vice-président		
Stephanie Jones, vice-présidente		
Association du Barreau canadien		
Simon Potter, premier vice-président		
Tamra Thomson, directrice, Législation et Réforme du droit		
Congrès du travail du Canada		
Pierre Laliberté, économiste principal		
Les Producteurs de poulets du Canada		
Mike Dungate, directeur général		
Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique		
Paul Spurgeon, chef du contentieux		
Gilles Valiquette, président		
Agence canadienne de développement international	11/04/2002	29
Tim Miller, analyste principal, Commerce et Développement		
Fédération canadienne du vêtement		
Bob Kirke, directeur exécutif		
Jack Kivenko, membre		
Elliot Lifson, président		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Ministère de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire	11/04/2002	29
Rory McAlpine, directeur général, Direction des politiques de commerce international		
Ministère de l'Industrie		
(Rick) FS Thomas, directeur général, Direction générale des Industries de la fabrication		
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international		
Ian Burney, directeur, Direction de la politique sur la réglementation commerciale		
Louis Gionet, directeur adjoint, Direction de la politique sur la réglementation commerciale		
Brian Morrisey, directeur général, Direction générale de la politique économique		
Ministère des Finances		
Darwin Satherstrom, chef, Commerce des marchandises, Division de la politique commerciale internationale		
Syndicat du vêtement, du textile et autres industries		
John Alleruzzo, président		
« Government Policy Consultants »	15/04/2002	30
Gerry Shannon, consultant principal		
« Grey, Clark, Shih and Associates Limited »		
Peter Clark, président		
Centre de recherches pour le développement international		
Susan Joekes, chef d'équipe		
Rohinton Medhora, vice-président		
Conseil canadien du commerce de détail		
Sharon Maloney, vice-présidente		

Organismes et particuliers	Date	Réunion
Option Consommateurs	15/04/2002	30
Delphine Nakache		
Patrick Vanasse, directeur, Recherches et Représentations		

ANNEXE C
LISTE DES MÉMOIRES

Alliance canadienne du commerce agro-alimentaire

Association canadienne des éleveurs

Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques

Association canadienne des producteurs d'acier

Association canadienne des restaurateurs et des services alimentaires

Association du Barreau canadien

« Cassels, Brock and Blackwell »

Centre de recherches pour le développement international

Coalition pour la diversité culturelle

Commission canadienne du blé

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien du commerce de détail

Conseil canadien pour la coopération internationale

Consultants en politique de commerce internationale inc.

Fédération canadienne de l'agriculture

Fédération canadienne des municipalités

Institut canadien des textiles

Institut canadien du sucre

Jon Johnson

Les Producteurs de poulets du Canada

Howard Mann

Manufacturiers et Exportateurs du Canada

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique

Syndicat du vêtement, du textile et autres industries

Union des producteurs agricoles du Québec

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux pertinents (*réunions n° 73*) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,

Jean Augustine, députée

OPINION DISSIDENTE DU BLOC QUÉBÉCOIS

AU RAPPORT DU SOUS-COMITÉ DU COMMERCE INTERNATIONAL, DES DIFFÉRENDS COMMERCIAUX ET DES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX INTITULÉ : *POUR UN NOUVEAU CYCLE DE NÉGOCIATIONS EFFICACE : LES GRANDS ENJEUX DU CANADA À L'OMC*

DÉPOSÉ AU COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

C'est dans un esprit de collaboration, d'ouverture et avec un grand intérêt que le Bloc Québécois a participé aux travaux du Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements portant sur l'évaluation des enjeux des négociations de l'OMC d'un point de vue canadien.

Le Bloc Québécois appuie l'ensemble des recommandations du Rapport.

Mais le Bloc Québécois considère qu'une recommandation touchant la transparence devrait être ajoutée. Lors de signature d'accords, le Québec et les autres provinces perdent une portion significative de leur marge de manœuvre dans l'élaboration des politiques publiques, sans pour autant être compensés par une participation directe aux forums internationaux.

Le Bloc Québécois désire que la recommandation suivante soit ajoutée, à la section *Transparence et communication.*

> **Que le gouvernement du Canada crée un mécanisme convenu de consultation des provinces sur tout ce qui touche les juridictions fédérales. Dans tous les champs de compétences exclusives et partagées, un pouvoir de décision et de négociation doit être accordé au Québec et à toute province qui le désire. De plus, dans le but de respecter la recommandation 20 du rapport portant sur les services, il est essentiel de préserver la capacité du Québec d'intervenir dans le domaine des services publics comme l'éducation, la santé, les services à la petite enfance et les services sociaux. Finalement, il faut respecter la diversité culturelle. En effet, aucun accord ne doit porter atteinte aux capacités du Québec de prendre les mesures qu'il juge utiles pour l'élaboration de politiques culturelles ou la mise en place d'instruments d'intervention dans le domaine de la culture.**

Le Bloc Québécois considère qu'une autre recommandation devrait être libellée différemment. Le Bloc Québécois estime trop faible le libellé de la recommandation 29, qui traite des droits fondamentaux des citoyens. Bien que les membres du Sous-comité aient convenu que les droits démocratiques incluaient les droits du travail et les droits environnementaux, le Bloc Québécois estime que ces derniers auraient dû être inscrits dans la recommandation. Le Bloc aurait voulu que le gouvernement fédéral se fasse le promoteur de clauses liant les avantages des accords commerciaux prévus à l'OMC au respect des droits fondamentaux non seulement au plan de la démocratie mais aussi du

travail et de l'environnement. Les avantages liés aux accords commerciaux ne doivent s'appliquer qu'aux pays qui respectent les droits du travail sur la base des conventions fondamentales de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et les grandes conventions internationales comme l'accord de Kyoto.

OPINION DISSIDENTE

Sous-comité du Commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux du CPAECI

Rapport sur l'Organisation mondiale du Commerce

Svend J. Robinson, député

Mes collègues du Nouveau Parti Démocratique et moi-même saluons et apprécions le dévouement et le travail ardu de mes collègues du Sous-comité qui ont tenu des audiences détaillées et entendu un grand nombre de témoins importants au sujet de l'OMC. Pour plusieurs raisons toutefois, il ne nous est pas possible de souscrire au rapport final. Nous différons d'avis sur certaines des conclusions tirées par mes collègues, et nous estimons que quelques autres ne traduisent pas fidèlement les témoignages entendus. Comme mes collègues, je désire remercier tous les témoins qui ont comparu devant nous. Leurs propos approfondis et éclairés nous ont été précieux.

Contrairement aux autres membres du Sous-comité, mes collègues néo-démocrates et moi-même ne sommes pas d'accord, par principe, avec le mandat de l'Organisation mondiale du commerce. Nous ne pouvons donc pas recommander que le Canada cherche à y accroître sa participation. L'OMC n'est pas démocratique, en ce sens qu'aucune surveillance parlementaire n'est exercée sur ses activités, qu'il n'existe aucune possibilité pour les citoyens intéressés de faire valoir leurs vues et que les décisions y sont arrêtées par des tribunaux secrets. Si cette situation est acceptable aux yeux des grandes sociétés qui désirent accéder sans entrave aux marchés mondiaux, elle ne l'est pas pour ceux qui souhaitent que la primauté de la souveraineté nationale demeure et continue de faire rempart à la rapacité sans scrupule des grandes sociétés.

Dans son rapport, le Sous-comité s'attaque timidement à certaines de ces préoccupations, mais il ne va pas assez loin, tant s'en faut. Voici les principaux points sur lesquels nous estimons que le rapport majoritaire devrait être modifié ou renforcé :

- Le rapport devrait demander au gouvernement du Canada de déclarer clairement qu'il refusera de négocier la prestation des services sociaux, y compris les services de santé et éducatifs, dans le cadre des travaux sur l'AGCS. Le Canada ne doit pas permettre que le bien-être des Canadiens soit compromis par un commerce international sans restriction. Le Sous-comité a entendu les arguments très convaincants de Bruce Campbell, du Centre canadien de politiques alternatives, et de David Robinson, de

l'Association canadienne des professeures et professeurs d'université, selon lesquels les services sociaux financés par les pouvoirs publics risquent d'être exposés à la concurrence étrangère aux termes de l'AGCS.

- Le rapport devrait demander au gouvernement du Canada de favoriser la modification de l'entente sur l'homologation obligatoire aux termes des ADPIC, de façon à permettre aux pays en développement qui n'ont pas accès à des installations de fabrication appropriées d'importer librement des médicaments génériques. Il est inacceptable que des vies puissent être mises en danger pour protéger les profits des grandes multinationales pharmaceutiques.

- Le rapport doit demander au gouvernement du Canada de promouvoir la primauté des accords environnementaux multilatéraux sur les règles de l'OMC, lorsqu'il y a conflit entre les uns et les autres. De plus, il devrait demander au gouvernement du Canada de déclarer clairement qu'il ne négociera jamais l'exportation de l'eau canadienne et qu'il protégera résolument cette ressource naturelle essentielle contre les intérêts des grandes sociétés étrangères.

- Le rapport devrait demander au gouvernement du Canada de favoriser une transparence plus grande de l'OMC, en réclamant la création au sein de celle-ci, d'un mécanisme parlementaire permanent, grâce auquel les élus, les citoyens et le public pourraient être représentés de façon authentique.

- Le rapport devrait demander au gouvernement du Canada de promouvoir, à l'OMC, le respect des droits humains, y compris des normes internationales du travail, et de favoriser leur intégration dans les accords de l'OMC.

Tels sont les principaux points sur lesquels nous estimons que le rapport devrait être renforcé. Notre inquiétude première concerne l'érosion de la démocratie, à mesure que le pouvoir passe, en vertu de ce qu'il est convenu d'appeler des « accords commerciaux », comme ceux de l'OMC ou comme l'ALENA, des mains des représentants élus, responsables devant le public, aux mains des conseils d'administration, qui ne rendent des comptes qu'à leurs actionnaires.

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 30 avril 2002
(*Séance n° 73*)

Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international se réunit aujourd'hui à 9 h 07 (séance télévisée), dans la salle 253-D de l'édifice du Centre, sous la présidence de Jean Augustine (*présidente*).

Membres du Comité presents: Sarkis Assadourian, Jean Augustine, Aileen Carroll, Stockwell Day, Marlene Jennings, l'honorable Diane Marleau, Keith Martin, Pierre Paquette, Svend Robinson.

Membres substituts presents: Yves Rocheleau pour Francine Lalonde, Mac Harb pour l'honorable George Baker.

Membres associés présents : Irwin Cotler, Beth Phinney.

Autre député présent : Louis Plamondon.

Aussi présent : *De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement*: Gerald Schmitz, attaché de recherche.

Témoins: *Du Congrès du travail du Canada* : Ken Georgetti, président; Pierre Laliberté, économiste principal; Steven Benedict, directeur, Section internationale; Anna Nitoslawska, administratice, Programme international, Section internationale; Patricia Blackstaffe, adjointe exécutive du président.

Comparaissent: Son Excellence Pierre Diouf, ambassadeur de la Republique du Sénégal; Son Excellence Sallama Mahmoud Shaker, ambassadeur de la République arabe d'Égypte; Son Excellence Philémon Yunji Yang, haut-commissaire de la République du Cameroun; Son Excellence André Jaquet, haut-commissaire de la République d'Afrique du Sud; Son Excellence Youcef Yousfi, ambassadeur de la République démocratique d'Algérie; Son Excellence Berhanu Dibaba, ambassadeur de la République fédérale démocratique d'Éhiopie au Canada; Nuradeen Aliyu, haut-commissaire adjoint de la République fédérale du Nigeria.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend l'étude du programme du Sommet du G-8 de 2002 (voir le *procès-verbal du mardi 16 octobre 2001).*

Ken Georgetti fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

À10 h 03, le Comité procède à l'étude des rapports des sous-comités.

Mac Harb présente le Onzième rapport (Organisation mondiale du commerce) du Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux.

Mac Harb propose, — Que le Onzième rapport du Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux soit adopté en tant que rapport du Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Du consentement unanime, il est convenu, — Que la présidente soit autorisée à apporter au rapport les modifications de forme nécessaires sans en altérer le fond;

Du consentement unanime, il est convenu, — Que conformément à l'article 108(1)(*a*) du Règlement, le Comité autorise l'impression de brèves opinions dissidentes qui seront soumises au greffier dans les deux langues officielles;

Du consentement unanime, il est convenu, — Que la présidente ou son représentant soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre;

Du consentement unanime, il est convenu, — Que conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande que le gouvernement dépose une réponse globale;

Beth Phinney présente le Deuxième rapport (Zimbabwe) du Sous-comité des droits de la personne et du développement international.

Sur une motion de Beth Phinney il est convenu, — Que le Deuxième rapport du Sous-comité des droits de la personne et du développement international soit adopté en tant que rapport du Comité.

Du consentement unanime, il est convenu, — Que la présidente ou son représentant soit autorisé à présenter le rapport à la Chambre;

À 10 h 15, le Comité reprend l'étude du programme du Sommet du G-8 de 2002.

Les ambassadeurs et les hauts-commissaires font des déclarations et répondent aux questions.

À 12 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

Le greffier du comité

Stephen Knowles